

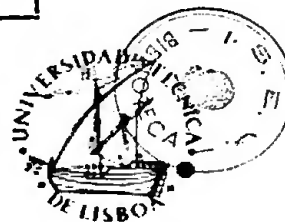
HD5855.N85  
2004

RESERVADO



**Instituto Superior de Economia e Gestão**

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



Mestrado  
em  
Desenvolvimento e Cooperação Internacional

***DESLOCAMENTOS FORÇADOS  
INDUZIDOS POR PROJECTOS DE  
DESENVOLVIMENTO***

**CRISTINA JORGE NUNES**

Orientação: **Professor Doutor João Peixoto**

Júri:

Presidente: **Professor Doutor Rogério Roque Amaro**

Vogal: **Professora Doutora Joana Pereira Leite**

**Dezembro/2004**



## GLOSSÁRIO

ACB - Análise Custo Benefício  
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
ADB - Asian Development Bank  
APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
BID - Banco Inter-Americano de Desenvolvimento  
BM - Banco Mundial  
COHRE - Centre on Housing Rights and Evictions  
CSPC - Cnook & Shell Petrochemicals Company Ltd.  
DIPD - Deslocamentos Induzidos por Projectos de Desenvolvimento  
EUA - Estados Unidos da América  
IFI - Instituições de Financiamento Internacionais  
IASFM - Association for the Study of Forced Migration  
IRN - International River Network  
MRR - Modelo de Riscos e Reconstrução  
OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG - Organizações Não-Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PNUD -Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
UE - União Europeia  
WCD - World Commission on Dams



## RESUMO

### DESLOCAMENTOS FORÇADOS INDUZIDOS POR PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO

A presente dissertação visa uma categoria de migrações forçadas relativamente pouco estudada - os deslocamentos forçados induzidos por projectos de desenvolvimento - que afectam, anualmente, cerca de 10 milhões de pessoas. Estes atingiram tal dimensão e frequência que requerem a atenção da comunidade internacional, bem como soluções políticas e humanizantes. Os seus efeitos são essencialmente sentidos nos países em desenvolvimento, pelas pessoas social e economicamente mais desfavorecidas.

Embora o desenvolvimento económico seja necessário para melhorar as condições de vida das populações, o deslocamento forçado que, por vezes, implica pode-se traduzir em substanciais e multifacetados riscos de empobrecimento para as pessoas afectadas, limitando as suas próprias opções de vida. Ser deslocado pelo desenvolvimento tem sido considerado como um sacrifício necessário em nome do interesse superior da nação, expressão utilizada pelos Estados para justificarem os deslocamentos forçados. Contudo, as pessoas forçadas ao deslocamento por iniciativas de desenvolvimento, frequentemente, não beneficiaram delas.

Este estudo procura enquadrar e analisar as principais questões desta problemática, abordando o seu enquadramento teórico no contexto das migrações forçadas, a sua natureza, causas e consequências. As orientações internacionais e políticas aplicáveis ao realojamento forçado, as limitações da análise custo/benefício dos projectos de desenvolvimento, e ainda, as contribuições teóricas para a concepção de programas de realojamento adequados, constituem questões centrais desta temática. A ausência de reconstrução dos meios de subsistência dos milhares de pessoas desenraizadas e forçadas ao deslocamento pode conduzir ao agravamento da pobreza, criando um ambiente propício para a resistência, uma questão igualmente importante neste debate.

Embora o objectivo primário seja, no contexto dos deslocamentos forçados, encontrar soluções alternativas que minimizem o deslocamento, sempre que o mesmo for inevitável, deve ser abordado como uma oportunidade para reduzir a pobreza das populações realojadas, melhorando as suas condições de vida e partilhando os benefícios do projecto que as obrigou ao deslocamento.

Esta questão é um problema global de desenvolvimento e de direitos humanos, obrigando os governos e a comunidade internacional a adoptarem soluções e a assumirem responsabilidades de acordo com as normas internacionais vigentes. A capacidade reivindicativa dos movimentos de resistência é cada vez maior na tentativa de resistir ao realojamento ou de obter melhores condições para o realojamento. O deslocamento não é contudo uma consequência inevitável do desenvolvimento, assim como o realojamento não implica necessariamente empobrecimento. Melhores condições de vida, novos direitos e *empowerment* podem traduzir-se nos resultados de uma estratégia de realojamento com desenvolvimento.

**Palavras-chave:** migrações forçadas, desenvolvimento, deslocamentos forçados, realojamento, reabilitação, *empowerment*.

## **ABSTRACT**

### **DEVELOPMENT INDUCED DISPLACEMENT**

The study concerns with a relatively understudied category of forced migration - development-induced displacement. Over 10 million people are displaced by development projects each year. Displacements have reached a magnitude and frequency that gives to this issue a worldwide relevance and requires policy-guided and humanized solutions. The effects are felt essentially over developing countries and amongst socially and economically vulnerable groups.

While economic development is essential to improve people's living conditions, in those instances where displacement is unavoidable, it may results in substantial and multifaceted risks of impoverishment for the affected people, restricting their ability to make life choices. Displacement has been viewed as a sacrifice to be made for the greater good of the nation, which is generally used by States to justify forced displacement. People displaced by development initiatives have usually not benefit from them.

This paper intends to frame and analyse the key debates on development-induced displacement in developing countries, opening with a theoretical approach to forced migration, its nature, causes and consequences. The international guidelines and policies that apply to resettlement, the limitations of cost-benefit analysis applied to development project and the theoretical contributions for an appropriate resettlement programme are also main issues. The absence of livelihood reconstruction affecting the millions who have been displaced and disrupted may lead development to create poverty rather than alleviating it, thus creating the enabling environment for resistance, a major issue within the development-induced displacement debate.

Although goal, should be to find alternatives that cause minimal displacement, when unavoidable, displacement should be treated as an opportunity to proactively reduce the poverty, improving livelihoods and ensuring that people displaced are treated equitably and can shares the benefits of project that requires their resettlement.

Development induced displacement has become a global human rights and development problem, urging governments and international community to find solutions and to think about their responsibilities with respect to displacement in light of international standards. Resistance movements are increasing either to resist resettlement implementation or to gain advantage for improving resettlement projects. Displacement is not an inevitable consequence of development project and resettlement does not necessarily results in impoverishment. Improved livelihoods, new rights and empowerment could become a major outcome of a resettlement with a development strategy.

**Keywords:** forced migration, development-induced displacement, resettlement, rehabilitation, empowerment.

## ÍNDICE

|   |               |
|---|---------------|
| <b>Glossário .....</b>  | <b>2</b>      |
| <b>Resumo.....</b>  | <b>3</b>      |
| <b>Abstract.....</b>  | <b>4</b>      |
| <b>Índice Geral.....</b>  | <b>5</b>      |
| <b>Índice dos Quadros, Caixas e Figuras.....</b>  | <b>7</b>      |
| <b>Agradecimentos.....</b>  | <b>8</b>      |
| <b>Introdução.....</b>  | <b>9</b>      |
| <br><b>Capítulo I - A Problemática das Deslocações Forçadas no Contexto do Desenvolvimento.....</b>             | <br><b>13</b> |
| 1.1- Enquadramento Teórico das Deslocações e Migrações Forçadas.....  | 13            |
| 1.1.1 - Definição e Categorização das Migrações.....  | 14            |
| 1.1.2 - Tipologia das Migrações Forçadas.....   | 18            |
| 1.1.2.1 - Migrações Forçadas Induzidas pelos Conflitos.....   | 20            |
| 1.1.2.2 - Migrações Forçadas Induzidas por Catástrofes Naturais ou Ambientais.....                              | 21            |
| 1.1.2.3 - Deslocamentos Forçados Induzidos por projectos de Desenvolvimento.....                                | 22            |
| 1.2 - O Deslocamento Forçado e as Contradições do Desenvolvimento.....  | 23            |
| 1.3 - A Problemática dos Deslocamentos Forçados Induzidos por Projectos de Desenvolvimento.....                 | 28            |
| 1.3.1 - Dimensão e Abrangência do Problema.....   | 28            |
| 1.3.1.1 - Causas e Quantificação.....   | 29            |
| 1.3.1.2 - Caracterização da População Afectada.....   | 35            |
| 1.3.1.3 - Consequências .....   | 36            |
| 1.3.2 - A Invisibilidade de um Problema.....  | 38            |
| 1.3.2.1 - A Insuficiente Atenção dada ao Problema pelas Ciências Sociais.....                                   | 39            |
| 1.3.2.2 - A Falta de Reconhecimento dos Estados e das Organizações Internacionais.....                          | 41            |
| 1.3.2.3 - Populações Pobres, Marginalizadas e Vulneráveis.....  | 43            |
| 1.4 - Contextualização da Problemática no âmbito das Normas e Políticas Internacionais Vigentes.....            | 46            |
| 1.4.1 - Obrigações Normativas Internacionais.....   | 46            |
| 1.4.2 - Políticas e Orientações das Instituições de Financiamento Internacionais.....                           | 49            |
| 1.4.3 - O Interesse Superior da Nação <i>versus</i> Direitos Fundamentais do Indivíduo.....                     | 53            |
| 1.4.3.1 - A Expropriação, a Utilidade Pública e o Interesse Nacional.....                                       | 53            |
| 1.4.3.2 - Direitos Fundamentais e a Soberania Nacional.....   | 55            |
| <br><b>Capítulo II - Modelos de Análise dos Deslocamentos Forçados e Procedimentos para o Realojamento.....</b> | <br><b>57</b> |
| 2.1 - A Abordagem Teórica Convencional.....   | 58            |
| 2.1.1 - A Análise Custo/Benefício dos Projectos.....  | 58            |
| 2.1.2 - Compensação e Reabilitação.....   | 62            |

|  |            |
|--|------------|
| 2.2 - Modelos Teóricos de Análise dos Deslocamentos Forçados e Realojamento.....   | 66         |
| 2.2.1 - Modelo de Scudder e Colson.....  | 66         |
| 2.2.1.1 - Os Diferentes Níveis de Stress.....  | 67         |
| 2.2.1.2 - Fases do Modelo.....   | 68         |
| 2.2.1.3 - As Críticas ao Modelo.....   | 71         |
| 2.2.2 - Modelo de Riscos e Reconstrução.....   | 73         |
| 2.2.2.1 - As Funções Básicas do Modelo.....  | 73         |
| 2.2.2.2 - Principais Riscos de Empobrecimento.....   | 74         |
| 2.2.2.3 - Revertendo os Riscos de Empobrecimento.....  | 77         |
| 2.2.2.4 - As Críticas ao Modelo..  | 80         |
| 2.3 - O Realojamento Forçado enquanto Estratégia de Desenvolvimento.....   | 83         |
| 2.3.1 - A Curva de Rendimentos dos Realojados.....   | 84         |
| 2.3.2 - Realojamento, Reabilitação e Desenvolvimento.....  | 87         |
| <b>Capítulo III - Intervenientes no Processo de Deslocamento e Realojamento Forçado e Movimentos de Resistência.....</b> | <b>93</b>  |
| 3.1 - Intervenientes no Processo de Deslocamento e Realojamento Forçado.....   | 93         |
| 3.1.1 - O Estado e os seus Agentes.....  | 93         |
| 3.1.2 - Instituições de Financiamento do Desenvolvimento e Países Doadores.....  | 98         |
| 3.1.2.1 - O Banco Mundial.....   | 98         |
| 3.1.2.2 - Países e Agências Doadoras.....  | 102        |
| 3.1.3 - Sector Privado.....  | 103        |
| 3.1.4 - Associações e Organizações Não Governamentais.....   | 106        |
| 3.1.5 - População Afectada.....  | 109        |
| 3-2 - A Resistência como Resposta Popular ao Deslocamento e Realojamento Forçado.....                                    | 111        |
| 3.2.1 - Caracterização Geral do Fenómeno da Resistência.....   | 111        |
| 3.2.2 - Factores Condicionantes dos Movimentos de Resistência.....   | 113        |
| 3.2.3 - Estratégias e Tácticas da Resistência.....   | 115        |
| 3.2.4 - Sucessos, Fracassos e Consequências dos Movimentos de Resistência.....   | 117        |
| <b>Conclusão.....</b>  | <b>123</b> |
| <b>Bibliografia.....</b>   | <b>131</b> |
| <b>Anexos.....</b>   | <b>139</b> |

## **ÍNDICE DE QUADROS**

- Quadro 1 - Distribuição regional dos projectos do Banco Mundial com realojamento (1986-1993)
- Quadro 2 - Tipologia dos projectos do Banco Mundial com deslocamento e realojamento forçado (1986-1993)
- Quadro 3 - Principais consequências dos deslocamentos forçados
- Quadro 4 - Principais causas para o insucesso dos programas de realojamento

## **ÍNDICE DE CAIXAS**

- Caixa 1 - A barragem de Chixoy e a comunidade Achi do Rio Negro, Guatemala
- Caixa 2- A barragem das Três Gargantas, China
- Caixa 3 - A barragem de Sardar Sardovar, Índia
- Caixa 4 - Impactos negativos da barragem de Cahora Bassa, Moçambique
- Caixa 5 - Itaparica: realojamento com sucesso
- Caixa 6 - A nova Aldeia da Luz, Portugal
- Caixa 7 - A China e a problemática do realojamento forçado
- Caixa 8 - Preservação florestal e expulsões forçadas, Uganda
- Caixa 9 - Renovação urbana em Luanda, Angola
- Caixa 10 - Resistência contra a barragem de Sardar Sarovar, Índia
- Caixa 11 - Estratégias de resistência contra as barragens no rio Chico, Filipinas
- Caixa 12 - A resistência pacífica indígena, Brasil

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

- Figura 1 - Modelo de Riscos e Reconstrução
- Figura 2 - Outros riscos de empobrecimento
- Figura 3 - A curva de rendimentos dos deslocados
- Figura 4 – Realojamento com desenvolvimento: objectivos e meios
- Figura 4 - Factores indutores de resistência

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Doutor João Peixoto, orientador desta dissertação, expresso o meu sincero agradecimento por, desde a primeira hora, ter prestado todo o apoio possível, pelos valiosos comentários e sugestões que muito enriqueceram este trabalho e ainda pela disponibilidade que sempre demonstrou.

À minha colega e amiga, Dr.<sup>a</sup> Alida Mahomede, pela grande colaboração prestada, pelas palavras de apoio e incentivo, pela paciência, não posso também deixar de manifestar o meu profundo agradecimento.

Aos meus Pais e Irmã um agradecimento muito especial pelo suporte que foram em todos os momentos, particularmente nos mais difíceis, pelo carinho que me transmitiram, pelos muitos conselhos amigos e fraternos, pela sabedoria e serenidade com que viveram e acompanharam as minhas muitas e longas ausências.

Finalmente agradeço ao Carlos por ter ajudado a tornar um sonho em realidade consubstanciado neste trabalho, pela força e incentivo que sempre me soube transmitir, pela forma determinada e crítica com que acompanhou a elaboração desta dissertação.

A ele por ter acreditado e aos meus Pais por tudo aquilo que sempre fizeram por mim, este trabalho é-lhes dedicado.



## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento enquanto ideologia e prática surge no período imediato à II Guerra Mundial sob a forma de um debate centrado num modelo de crescimento económico, alicerçado nos fundamentos do desenvolvimento capitalista, que promove a acumulação do capital, a expansão produtiva e de infra-estruturas. Esta visão desenvolvimentista foi, gradualmente, cedendo perante um novo discurso que, na actualidade, coloca o ser humano como sujeito central de todo o processo, como o seu principal interveniente e beneficiário. Hoje, o desenvolvimento tem como objectivo supremo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento humano, baseados na participação livre e activa de todos no processo de desenvolvimento e na redistribuição equitativa dos benefícios que dele resultam. Continuando a adoptar os princípios inerentes à sua génese, este novo paradigma contém, simultaneamente, importantes considerações sobre a ética, os direitos humanos, o ambiente e a sustentabilidade. Esta nova forma de discurso questiona os fundamentos sociais, culturais e económicos dos propósitos do desenvolvimento que geram benefícios mas que, conjuntamente, impõem custos sociais elevados, cuja expressão mais dramática resulta no deslocamento forçado de milhões de pessoas, em todo o mundo, como consequência do próprio processo de desenvolvimento.

Actualmente, um elevado número de pessoas é, repentinamente, privado dos recursos mais elementares para a sua subsistência em virtude do deslocamento forçado de que é alvo para dar lugar à construção de grandes projectos de desenvolvimento. Estas deslocações afectam em especial os países em desenvolvimento, onde a construção de infraestruturas, enquanto parte do desenvolvimento económico, se expande rapidamente. Nestes países são, maioritariamente, os estratos mais pobres e marginalizados da sociedade que mais sofrem os efeitos do deslocamento forçado, acentuando ainda mais a sua pobreza e vulnerabilidade. Raramente chegam a usufruir dos benefícios que resultam dos projectos que os obrigaram ao deslocamento, evidenciando, assim, a repartição desigual dos custos e dos benefícios, das perdas e dos ganhos. Estes projectos originam todo um conjunto de problemas e questões complexas sobre ética e justiça social, sobre benefícios *versus* custos sociais, sobre as formas de compensação, soluções de realojamento e reabilitação. O deslocamento forçado de populações induzido por projectos de desenvolvimento, enquanto gerador

de problemas económicos, sociais, psicológicos, culturais e ambientais, nos países em desenvolvimento<sup>1</sup>, constitui assim o objecto deste estudo.

A escolha da temática é fruto de uma reflexão sobre os paradoxos do próprio processo de desenvolvimento, que reconhece o direito ao desenvolvimento enquanto um direito inalienável do indivíduo mas que, concomitantemente, inflige aos seus principais beneficiários - os mais carenciados - um peso desproporcionadamente elevado dos seus custos, e logo em contradição com os objectivos que advoga. Por outro lado, toda a discussão em redor desta temática fundamenta-se na terminologia chave do actual discurso sobre desenvolvimento - participação, responsabilização, capacitação, *empowerment*, direitos humanos, ambiente e sustentabilidade, evidenciando esta problemática um verdadeiro desafio no contexto do debate contemporâneo sobre desenvolvimento. Uma última razão para a escolha do tema resulta de, não obstante as proporções que os deslocamentos forçados e as suas consequências assumem, esta patologia do desenvolvimento permanecer relativamente desconhecida. Permaneceu oculta, encerrada nos limites territoriais e locais de um dado projecto de desenvolvimento, vetada ao silêncio e à resignação passiva. Permaneceu ainda desconhecida ou ignorada fora da esfera de actuação daqueles que, directa e localmente, são responsáveis pelo financiamento, pela concepção e implementação dos programas de realojamento involuntário. O desenvolvimento e o crescimento económico foram assim, durante muito tempo, entendidos como geradores de elevados benefícios e sinónimo de progresso, largamente compensadores de quaisquer custos, impactos ou sofrimentos daí resultantes.

Desde os anos noventa que existe uma maior consciencialização para este problema, fruto de numerosos estudos e investigações por parte de cientistas sociais e de organizações internacionais. Contudo, esta problemática carece ainda de uma atenção mais especializada e de estudos mais abrangentes envolvendo as suas várias dimensões. Em Portugal, no âmbito dos debates e dos estudos realizados sobre as grandes questões do desenvolvimento, o tratamento desta matéria é quase nulo. A importância do problema dos deslocamentos forçados no âmbito do processo de desenvolvimento sustentado e a reflexão sobre o mesmo induzem, necessariamente,

---

<sup>1</sup> A terminologia "países em desenvolvimento" abrange, no âmbito deste estudo, países caracterizados por uma grande heterogeneidade ao nível social, económico e político. Abrange países com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) médio, por exemplo, a China, Índia e Brasil, bem como os países que se situam no escalão de IDH baixo, nomeadamente, Angola, Moçambique e Uganda (PNUD, 2002). Os deslocamentos forçados que ocorrem em virtude dos projectos de desenvolvimento são, em ambos os casos, ditados pelas necessidades do crescimento económico e do desenvolvimento, por vezes associados a fortes pressões demográficas. Frequentemente, estas características que lhes conferem a sua heterogeneidade são determinantes na forma como todo o processo dos deslocamentos forçados é conduzido.

à formulação de um conjunto de interrogações: quais os fundamentos que sustentam a aprovação de um dado projecto de desenvolvimento? Serão os deslocamentos forçados necessários ou justificáveis? Conduz efectivamente o deslocamento e realojamento forçado ao empobrecimento acrescido e à negação do direito ao desenvolvimento das pessoas por ele afectadas? Partindo da hipótese de que os deslocamentos forçados podem efectivamente ocorrer em virtude de projectos de desenvolvimento, mas que os mesmos nem sempre são necessários, justos ou justificáveis em nome do desenvolvimento, este trabalho pretende assim enquadrar estas interrogações na expectativa de lhes poder dar um enquadramento conciso coerente e exequível.

Fruto do relativo desconhecimento do problema anteriormente exposto, e apesar da questão dos deslocamentos forçados induzidos por projectos de desenvolvimento possuir grande abrangência, nesta dissertação é feita uma abordagem global do mesmo, demonstrando a complexidade inerente a todo o processo, destacando ainda o seu carácter multidimensional e multidisciplinar. Assumindo que o direito ao desenvolvimento é de todos os indivíduos, a exploração do tema centra-se em torno da tensão existente entre, por um lado, os direitos humanos das comunidades e dos indivíduos que, ao nível local, são negativamente afectados pelos referidos projectos e, por outro, o direito ao crescimento económico e progresso de uma sociedade mais vasta enquanto um todo nacional.

Metodologicamente, a elaboração desta dissertação resulta de um trabalho de pesquisa bibliográfica e documental, incluindo recolha de informação de entidades directamente envolvidas, com ideologias, posicionamentos e intervenções diferenciadas face a um mesmo problema, recorrendo para o efeito a métodos tradicionais e modernos de recolha de informação. Dada a escassez de fontes bibliográficas existentes sobre a temática a nível nacional, a pesquisa realizada no âmbito deste estudo resulta, em particular, da investigação feita no Oxford Refugees Studies Centre da Universidade de Oxford. Para além disso, foram ainda efectuadas recolhas e tratamento de bibliografia a partir da biblioteca do ISEG e do ISCTE, da consulta de bases de dados bibliográficos existentes na biblioteca do ISEG, bem como pesquisas várias na Internet. Feita a recolha dos dados procedeu-se à síntese dos estudos considerados relevantes, à descrição e análise crítica dos mesmos e à posterior apresentação sistemática dos resultados. As traduções são da responsabilidade da Autora.

No primeiro capítulo é feito o enquadramento teórico do problema dos deslocamentos forçados de populações induzidos por projectos de desenvolvimento, baseado na literatura existente, a sua contextualização no âmbito das migrações forçadas, bem como analisados os conceitos inerentes à exploração do tema. É ainda apresentada uma caracterização geral do problema, da sua abrangência e consequências, bem como das orientações internacionais vigentes sobre a matéria, recorrendo para o efeito a exemplos práticos, elucidativos da dimensão e urgência da problemática.

O segundo capítulo identifica os riscos em que incorrem as populações negativamente afectadas pelos projectos, em função da dicotomia existente entre crescimento económico e justiça social. Examina igualmente as dialécticas inerentes aos modelos teóricos explicativos quer da análise custo/benefício dos projectos, quer dos programas de realojamento forçado e reabilitação.

O terceiro capítulo estuda o posicionamento dos vários intervenientes no processo, bem como as respostas por eles avançadas na abordagem ao problema e na sua potencial resolução. É ainda analisado o fenómeno da resistência, as suas características, estratégias, tácticas e consequências, enquanto resposta popular e crítica ao próprio processo de desenvolvimento.

Finalmente, a conclusão apresenta uma síntese da reflexão feita ao longo da dissertação, referindo as principais conclusões que resultam do desenvolvimento da temática, esclarecendo as interrogações formuladas no início do estudo, sem no entanto deixar de formular novas perspectivas de investigação.

*The million of displaced people don't exist anymore.  
When history is written they won't be in it (...).  
The millions of displaced people (...) are nothing more  
than refugees on an acknowledged war."*

*Arundhati Roy, The Greater Common Good*

## **CAPÍTULO I - A PROBLEMÁTICA DAS DESLOCAÇÕES FORÇADAS NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO**

### **1.1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO DAS DESLOCAÇÕES E MIGRAÇÕES FORÇADAS**

A história da humanidade é também uma história de mobilidade populacional, de grandes correntes migratórias que atravessaram os continentes ao longo dos séculos. Durante toda a sua história as pessoas deixaram a sua terra natal, deslocando-se em resposta ao crescimento demográfico, às mudanças climáticas, às necessidades económicas ou ainda por razões de segurança, procurando sempre melhorar as suas condições de vida. Porém, em nenhum outro momento da história, a questão dos deslocamentos maciços de população alcançou tal grandeza. Tornaram-se numa característica do mundo contemporâneo. Nunca os movimentos migratórios ocuparam uma posição de tão elevado destaque nas preocupações dos Estados, nas discussões intergovernamentais, no seio das organizações, ao nível regional e internacional.

Nas últimas décadas do século XX, os movimentos migratórios tornaram-se num fenómeno verdadeiramente global, cujas principais causas se devem às disparidades nos níveis de rendimento, de emprego e do bem-estar social entre diferentes áreas geográficas (Castles, 2000). Num mundo em que as diferenças entre rendimentos se têm vindo a acentuar, em que a população aumenta mais rapidamente que as oportunidades geradoras de rendimentos, caracterizado ainda pela existência de violência e conflitos armados em numerosos países, as pessoas tendem, naturalmente, a deslocar-se, cada vez mais, de uma região ou país para outro. Como salienta o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR): *“se a história da migração internacional nos ensina alguma coisa, é com certeza que existem poucas limitações à criatividade e resistência de indivíduos determinados a saírem do seu país. Por mais sérios que sejam os obstáculos geográficos, políticos e financeiros com que se confrontam, uma percentagem dos homens e mulheres que*

*desejam mudar-se para uma sociedade mais próspera e mais estável, invariavelmente consegue fazê-lo” (ACNUR 1997:183).*

A dimensão dos fluxos migratórios traduz ainda uma outra realidade. Os movimentos de pessoas induzidos por níveis de desenvolvimento e oportunidades diferenciadas, consolidados na busca do bem-estar económico e social, coexistem com outros fluxos resultantes de deslocamentos forçados. Uma vez e outra, as pessoas foram desenraizadas e as suas vidas e valores, construídos de geração em geração, foram quebrados sem aviso, constituindo exemplo paradigmático o tráfico de escravos, a mais vasta migração forçada de toda a história da humanidade. Movimentos em larga escala de refugiados e outros migrantes forçados fazem parte da memória colectiva de muitos povos, que guardam a recordação de um tempo em que viviam noutro lugar e que tiveram de abandonar. Deixaram a sua comunidade e o seu país em virtude de perseguições, de conflitos armados, da violência generalizada, sendo obrigados à fuga e à reorganização social.

### **1.1.1 - Definição e Categorização das Migrações**

Etimologicamente, migrar significa simplesmente mudar de residência. Em sentido lato, o conceito é no entanto mais complexo e dinâmico e as várias tentativas para a sua operacionalização reflectem essa mesma complexidade. Segundo Peterson (1958), a migração resulta de um movimento relativamente permanente de pessoas ao longo de uma distância significativa. Refere que praticamente ninguém morre no local onde nasceu, expressão que traduz o fenómeno do deslocamento humano enquanto prática comum e de tradição milenar. Migrar significa também atravessar uma linha divisória de uma unidade política ou administrativa durante um período mínimo de tempo. Para Jackson (citado em Peixoto, 1998), implica uma temporalidade mínima, bem como uma alteração nos laços sociais e territoriais de referência. Define migração baseando-se em três dimensões: espacial, temporal e social. Ao nível espacial reflecte-se num movimento de dimensões físicas em que existe transposição de uma fronteira. Ao nível temporal define-se enquanto fenómeno contínuo ao longo de um determinado período de tempo. Finalmente, ao nível social, o fenómeno tem subjacente uma transição social bem definida, em que se verifica uma alteração do estatuto social ou de relacionamento com o meio envolvente. Ainda segundo o autor, no âmbito da dualidade existencial experimentada pelo migrante, este pode integrar-se e dissolver-se rapidamente no meio social de destino ou continuar a desenvolver os padrões da sua realidade anterior.



A migração não é tão pouco um movimento isolado de indivíduos. É um movimento colectivo de pessoas que se relacionam entre si, enquanto famílias e/ou grupos, comunidades ou nações, que partilham um conjunto de valores, em que a interacção social e o processo de decisão são componentes essenciais. De acordo com Oliver-Smith e Hansen (1982), a migração é fruto de um processo de aprendizagem prévio, de percepção, apreensão e de decisão das pessoas enquanto indivíduos e membros de um grupo.

Não sendo objectivo deste estudo fazer uma análise das fronteiras conceptuais do fenómeno migratório, importa sobretudo, no âmbito do enquadramento teórico da temática desta dissertação, realçar que as modernas formas de mobilidade reclamam uma certa dilatação das perspectivas conceptuais sobre o fenómeno migratório. A necessidade de reequacionar os conceitos migratórios e adjacentes teorias explicativas do mesmo, resultam de uma exigência da própria realidade social contemporânea, sob pena de não serem captadas muitas das novas relações sociais (Peixoto, 1998).

De acordo com Castles (2000), as migrações são o resultado da integração das comunidades locais e das economias nacionais e destas no seio das relações mundiais, constituindo causa de transformações sociais. Os vários tipos de migração são produto do desenvolvimento sócio-económico que contribui para a melhoria das condições de vida ou, inversamente, que contribuiu para perpetuar a estagnação e a desigualdade, fenómeno muito comum no âmbito das migrações forçadas.

Para muitos indivíduos e grupos forçados à deslocação, a decisão de migrar não passa pelos parâmetros da reflexão feita no âmbito da migração voluntária. A distinção entre migração voluntária e forçada nem sempre é fácil de fazer, uma vez que, toda a migração envolve uma dolorosa ruptura na vida do indivíduo e uma certa forma de coacção determinada pelas condições e oportunidades económicas. Mas enquanto na migração voluntária o indivíduo é responsável pela decisão de migrar, tendo o poder de optar pela decisão de partir ou ficar, a migração forçada caracteriza-se pelo facto do migrante ter um papel mais passivo nessa decisão. Esta forma de deslocamento forçado da população ocorre quando existe uma acção coerciva, quando as suas opções são restringidas e sempre que, permanecendo, enfrenta mais riscos que oportunidades (Muggah, 2003a).

Uma outra característica distintiva situa-se ao nível da reprodução dos modos de vida. Nas migrações forçadas, não existe motivação ou vontade de deixar o local de residência habitual, existindo uma tendência, para continuar a reproduzir os padrões e condições de vida anteriores nos novos locais de residência. Inversamente, os migrantes voluntários procuram na migração, uma forma de alteração dos seus actuais padrões de vida para a construção de uma nova existência (Oliver-Smith e Hansen, 1982). Quer seja voluntária ou involuntariamente, migrar, significa sempre romper com os laços da vida quotidiana, com a família, os amigos, o trabalho, o lar e enveredar no esforço de reconstruir tudo de novo.

Embora as migrações sejam hoje parte integrante do processo de globalização, caracterizado por um alargamento, aprofundamento e aceleração das interacções mundiais em todos os aspectos da vida social (Castles, 2000), são actualmente entendidas enquanto um problema de enormes proporções e consequências, bem como uma ameaça à soberania e identidade nacional. Enquanto os fluxos de capitais e mercadorias inerentes ao processo de globalização são aceites e até encorajados pelo poder político-económico, os movimentos de pessoas não estão sujeitos a idêntica percepção. Os Estados não poupam assim esforços para controlar e travar a deslocação de pessoas, procurando formas de melhor controlarem estes fluxos dividindo as migrações internacionais em categorias (Castles, 2000, Turton 2003a, Velath, 2003).

A necessidade da definição e categorização dos vários fluxos migratórios resulta sobretudo da própria pesquisa sobre o fenómeno, surgindo diferentes classificações ou tipologias de migrantes, necessariamente não rígidas, tantas quanto o conceito é susceptível de comportar. Segundo Peixoto (1998:24-25): *“No limite de uma teoria individualista sobre as sociedades, podemos imaginar que não há dois migrantes iguais. Se considerarmos as diferentes circunstâncias de partida e de chegada, as causalidades, motivações e consequências envolvidas, haverá tantas formas de migrações quanto os indivíduos e as estratégias utilizadas. Se aceitarmos a facilidade - ou a necessidade - de agrupar tipos homogêneos, obteremos algumas das formulações habituais sobre o tema, com a descrição de um conjunto mais ou menos agregado de tipos migratórios.”*

Os fluxos migratórios podem ser classificados de acordo com a natureza jurídica dos territórios entre os quais ocorre a migração (migrantes internos ou externos), a perspectiva dos Estados envolvidos (emigrante ou imigrante), os motivos para a saída



do território de origem e a situação em que se encontram no país de acolhimento (refugiados, requerentes de asilo, activos, investidores) (Rocha-Trindade et al, 1995).

Não se pretende contudo aqui analisar as várias tipologias sobre migrações, uma vez que tal exercício ultrapassa o âmbito deste estudo, limitamo-nos apenas a precisar, para efeitos simplificativos e de enquadramento teórico das deslocações forçadas no contexto do desenvolvimento, a tipologia apresentada por Castles (2000):

- **Trabalhadores migrantes temporários:** homens e mulheres que migram durante um período de tempo limitado (desde uns meses a vários anos) com o intuito de conseguir um emprego e enviar remessas de dinheiro para casa;
- **Migrantes altamente qualificados:** profissionais que possuem qualificações específicas, que se movem dentro dos mercados das empresas multinacionais e organizações internacionais e que, frequentemente, possuem qualificações que escasseiam nos mercados internacionais em que buscam colocação;
- **Migrantes irregulares:** frequentemente designados de ilegais, são pessoas que ingressam num país à procura de emprego, sem documentos ou autorização legal. São, actualmente, o maior grupo de mão-de-obra migrante;
- **Refugiados:** pessoas que residindo fora do seu país de nacionalidade, não podem ou não querem regressar ao seu país de origem, por existir um receio fundado de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade ou filiação política. Beneficiam da protecção do ACNUR no âmbito da Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado de 1951;
- **Requerentes de asilo:** pessoas que se deslocam, cruzando as fronteiras nacionais, em busca de protecção num outro Estado. Frequentemente, não cumprem os requisitos necessários da Convenção de 1951, porque não é clara a situação que as conduziu ao deslocamento, se um fundado receio de perseguição, ou se a destruição da estrutura económica e social necessária para a sobrevivência;
- **Migrações forçadas:** esta categoria inclui não somente os refugiados e requerentes de asilo, mas também as pessoas obrigadas ao deslocamento involuntário devido a catástrofes naturais e ambientais, bem como por projectos de desenvolvimento (que constituem a temática deste estudo);
- **Reagrupamento familiar:** os migrantes desta categoria são motivados pela reunificação familiar, migram para se reunirem às suas famílias que se encontram num país de imigração numa das categorias mencionadas;

- **Migrações de retorno:** pessoas que regressam ao seu país de origem após terem passado um período num outro país.

### **1.1.2 - Tipologia das Migrações Forçadas**

O problema da deslocação e realojamento forçado acompanhou o homem desde os seus tempos mais remotos. Parafraseando Cernea (1996), mesmo a primeira família a habitar a Terra foi sujeita a este procedimento por decisão divina e forçada a abandonar o jardim do paraíso, sem ter sido consultada. Volvidas inúmeras gerações de história e progresso da humanidade, o processo doloroso da deslocação forçada persiste, continuando a atingir e a desenraizar milhões de pessoas em todo o mundo. Embora este também não seja um problema novo, o movimento em larga escala de refugiados e de outros migrantes forçados tornou-se numa característica do mundo contemporâneo.

Segundo Turton (2003a), as migrações forçadas resultam de processos mais vastos de transformação económica e social, normalmente apelidados de globalização e que parecem aumentar a divisão Norte-Sul relativamente aos padrões de vida, segurança, acesso à justiça e protecção dos direitos humanos. Castles (2002) defende que os fluxos e as redes que constituem o processo de globalização tendem a assumir formas específicas de acordo com o nível local, regional ou nacional, sendo, privilegiadamente, ao nível local que as transformações mais se fazem sentir, nomeadamente nos sistemas de produção e de distribuição, nas relações sociais e práticas culturais que transformam a vida quotidiana das comunidades. Refere que tal se apresenta válido para situações em que as transformações sociais forçam as pessoas a abandonar o seu lar e a deslocarem-se para outras comunidades, nomeadamente *“ na sequência do desenvolvimento de um projecto (como uma barragem, um aeroporto ou uma fábrica) que implicam a deslocação física das pessoas. A necessidade de migrar é vivida como uma crise nas condições económicas e sociais da comunidade de origem, ao passo que a instalação no novo contexto é sentida como um esforço para construir uma nova vida numa outra comunidade”* (Castles, 2002:138).

Segundo a International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), o conceito de migração forçada refere-se aos movimentos dos refugiados e deslocados internamente (deslocados por conflitos), bem como às pessoas deslocadas por catástrofes naturais ou ambientais, desastres químicos ou nucleares, pela fome ou por

projectos de desenvolvimento. A adopção do conceito de migração “forçada” e das suas subcategorias não é contudo pacífica, uma vez que o termo encerra ambiguidades conceptuais subjacentes a esta terminologia. Para Turton (2003a), o recurso à noção de “forçada” implicaria a existência de um conceito de migração não forçada, expressão que não tem sido usada. Tem-se antes recorrido ao conceito de migração “voluntária”, sendo a migração forçada analisada enquanto sinónimo de migração involuntária. Segundo o autor, este conceito não é contudo adequado para opor a migração “voluntária” uma vez que migração “compulsiva” é um termo mais adequado para traduzir a realidade destas migrações. Uma acção involuntária é aquela que é feita sem pensar, sem reflectir, de forma instintiva. Para os seres humanos, migrar implica sempre alguma forma de discernimento, de acção e de livre arbítrio. “*Migrar é algo que fazemos não algo que nos é feito*” (Turton, 2003a:10). Chama assim a atenção para o efeito “desumanizante” da linguagem sobre migrações forçadas que sugere não terem os migrantes forçados capacidade ou possibilidade de tomarem decisões de forma independente, sendo apenas vítimas passivas das circunstâncias. Os migrantes forçados têm de ser considerados enquanto agentes por muito limitadas que as suas opções possam ser. As várias opiniões, atitudes e experiências que os conduzem ao deslocamento têm de ser compreendidas.

O estudo da migração forçada, pela sua complexidade e dinamismo, tem-se, baseado numa abordagem multidisciplinar, multi-sectorial e internacional. Os contornos diferenciados que assume têm dado origem a uma diversidade de terminologias e de subcategorias. A adopção de conceitos, definições e tipologias para agrupar e classificar as migrações forçadas, tem-se baseado no factor indutor do deslocamento, ou seja, na causa para o abandono do local de residência ou nas motivações para a mesma. Turton (2003a) sustenta que essas diferenciações resultam mais de preocupações e necessidades políticas do que da observação empírica e pesquisa científica. A linguagem utilizada resulta, de um ponto de vista científico, imperfeita, porque baseada numa resposta *ad hoc* para todo um conjunto de preocupações políticas, afirmando ser necessário precisar e rever estas categorias.

De acordo com o factor indutor do deslocamento, e segundo a IASFM, surgem três sub-categorias principais de migrações forçadas, não obstante o facto de se poderem interrelacionar e ocorrer em simultâneo e que seguidamente passamos a apresentar.

### 1.1.2.1 - Migrações Forçadas Induzidas pelos Conflitos

Neste tipo de migrações forçadas enquadram-se os refugiados definidos pela Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo Adicional de 1967, como qualquer pessoa que *“(...) receando ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.”* Tendo o Estado deixado de poder ou de querer garantir a segurança dos seus cidadãos, estes deslocados fogem atravessando as fronteiras internacionais à procura de um refúgio num outro país. Tecnicamente tornam-se requerentes de asilo em busca da protecção de um outro Estado e ao abrigo da referida Convenção. Ao verem o seu pedido deferido pelo Estado ao qual solicitaram asilo, passam a beneficiar do estatuto de refugiado e da inerente protecção internacional, nomeadamente do ACNUR. Muitos deles permanecem anónimos, receando o repatriamento em caso de não verem reconhecido o seu pedido de asilo.

Outros ainda, embora fugindo da sua terra natal pelas mesmas circunstâncias, permanecerão dentro das fronteiras nacionais. São apelidados de deslocados internamente e de acordo com os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internamente das Nações Unidas (1998), constituem grupos numerosos de pessoas, forçadas a deixar as suas casas em virtude de conflitos étnicos e raciais, de lutas internas, violações sistemáticas dos direitos humanos ou desastres provocados pelo homem, fixando-se noutras zonas não afectadas, em território nacional. Apesar da figura do deslocado internamente ter ganho importância na cena internacional, não possuem o apoio legal nem institucional reservado àqueles que atravessam as fronteiras internacionais.

Segundo o ACNUR (2000), existiam em 2000 cerca de 22,5 milhões de migrantes forçados, refugiados e deslocados internamente, abrangidos pelo seu mandato.<sup>2</sup> O

---

<sup>2</sup> Encontram-se abrangidos pelo mandato do ACNUR os indivíduos aos quais se aplica o estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967; os requerentes de asilo, cujos procedimentos de asilo se encontrem em análise; refugiados que tenham regressado ao seu país de origem; indivíduos que se encontrem deslocados internamente ou que já tenham regressado ao seu domicílio e ainda, indivíduos colocados sob protecção temporária do ACNUR por razões humanitárias.

Norwegian Refugee Council contabilizava em 2003, 25 milhões de pessoas desenraizadas dentro dos seus próprios países, em virtude de conflitos e violações de direitos humanos.

#### **1.1.2.2 - Migrações Forçadas Induzidas por Catástrofes Naturais ou Ambientais**

Esta categoria abrange todas as pessoas que são forçadas a deixarem os locais onde habitualmente residem em virtude de desastres naturais (cheias, secas, tremores de terras, desabamento de terras, alterações climáticas, desertificação, desflorestação, degradação dos solos), epidemias ou de catástrofes desencadeadas em consequência da actividade humana, desastres ambientais e industriais (químicos, nucleares), permanecendo no entanto dentro do território nacional. O deslocamento deve-se à destruição temporária (ou não) da sua área de residência pelo que, dependendo do grau de destruição e recuperação, estas populações poderão regressar aos seus domicílios. Permanecem sob a protecção do Estado que detém a responsabilidade pelo seu bem-estar e segurança. Frequentemente apelidadas de “deslocados ecológicos” ou até de “refugiados ambientais.”<sup>3</sup> Estas populações, não são consideradas refugiadas (mesmo que tenham atravessado as fronteiras nacionais), podendo contar com o apoio do Estado do qual são nacionais para a prestação de auxílio, ajuda de emergência ou assistência para a reconstrução.

Muitas destas calamidades encontram-se interligadas. As cheias e o desabamento de terras poderão estar intimamente relacionadas com a desflorestação exacerbada e práticas agrícolas desapropriadas. A degradação ambiental e consequente competição por recursos naturais escassos pode constituir fonte de tensão, dando origem a conflitos geradores de refugiados.

Segundo a Federação Internacional da Cruz Vermelha, estimam-se em cerca de 17, 5 milhões de pessoas afectadas, em 2001, por catástrofes naturais ou ambientais, sendo 51% deste total devido à seca e à fome. Muitas destas pessoas não são abrangidas pela categoria da migração forçada induzida por catástrofes, uma vez que, dependente da calamidade ocorrida podem permanecer no seu local de residência.

---

<sup>3</sup> A designação de “refugiados ambientais” apresenta-se como manifestamente incorrecta uma vez que, o termo “refugiado” tem subjacente a passagem de um fronteira internacional e busca de protecção por parte de um terceiro Estado.

### 1.1.2.3 - Deslocamentos Forçados Induzidos pelo Desenvolvimento

Os deslocamentos induzidos por projectos de desenvolvimento (DIPD) - temática central deste estudo, referem-se às pessoas forçadas ao deslocamento em virtude de políticas e projectos de desenvolvimento, em particular os mega-projectos, afectando, anualmente, cerca de 10 milhões de pessoas em todo o mundo, num total de 100 milhões ao longo da última década (*World Bank*, 1996). Os mega-projectos são definidos como projectos que transformam a paisagem de forma rápida, profunda e deliberada, recorrendo a equipamentos e tecnologias de *ponta*, que exigem avultadas aplicações de capital financeiro internacional, bem como a coordenação com o poder estatal (Gellert e Lynch, 2003). Estes mega-projectos englobam infra-estruturas portuárias, ferroviárias, hidroeléctricas e de irrigação, indústria extractiva, complexos industriais e exploração agrícola, urbanização, florestação ou preservação ambiental. Podem ainda reportar-se a projectos mais directamente ligados ao consumo, tais como, infra-estruturas de turismo, parques temáticos e habitacionais, entre outros. Existem outros projectos de menores dimensões, como a construção de um hospital ou de um centro comercial, mas que deslocam um considerável número de pessoas.

Esta terminologia - deslocamentos induzidos por projectos de desenvolvimento (*development induced displacement*)- abarca a realidade do deslocamento físico das populações que têm de abandonar as suas casas, terras e/ou outros bens de forma a permitir a concretização de um determinado projecto de desenvolvimento económico, mas também a forma como os bens são expropriados, como as pessoas são desalojadas, reinstaladas e reabilitadas. Implica assim dois procedimentos sociais distintos: (i) o deslocamento físico da população e o seu realojamento e (ii) a reconstrução ou reabilitação. O primeiro obedece a um planeamento prévio, concebido pelas autoridades nacionais ou entidades responsáveis pelo projecto, podendo efectuar-se para outra aldeia ou cidade vizinha, para outro distrito ou província. Pode implicar percorrer longas distâncias até ao realojamento final em zonas que podem apresentar-se económica, social e culturalmente muito distintas. Quanto à reabilitação refere-se à a reconstrução das suas vivências, dos seus rendimentos, meios de subsistência e sistemas sociais, pelo menos ao nível que detinham antes do deslocamento (Cernea, 1995; Downing, 2002).

Este tipo de migração forçada afecta tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento, mas é nestes últimos que o fenómeno mais se acentua, face ao crescimento rápido, fruto dos imperativos da industrialização e da modernização. O

fenómeno é agravado pelas altas taxas de crescimento demográfico de muitos desses países. As pessoas afectadas permanecem dentro das fronteiras do território nacional, pelo que compete ao Estado atribuir-lhes uma compensação pela expropriação de que foram alvo. Muitas delas, são objecto de realojamento ou reinstalação mas, na sua maioria, não são adequadamente compensadas pelas perdas sofridas. Embora existam directivas internacionais e modelos teóricos que visam orientar as intervenções e procedimentos a adoptar nestas circunstâncias, com o objectivo de minimizar os efeitos negativos da deslocação forçada, a evidência empírica demonstra a sua ineficácia, bem como um inadequado acesso às várias formas de compensação. No respeitante à situação nos países desenvolvidos, os dados são escassos, não existindo informações concisas que possibilitem efectuar uma avaliação sobre a dimensão e abrangência dos DIPD ou proceder a um análise comparativa entre estes e os países em desenvolvimento<sup>4</sup>.

## **1.2 – O DESLOCAMENTO FORÇADO E AS CONTRADIÇÕES E FRAGILIDADES DO DESENVOLVIMENTO**

As necessidades das pessoas afectadas pelas várias formas de deslocamento forçado acima analisadas, bem como as circunstâncias em que se encontram, variam substancialmente. Em comum todas têm necessidades semelhantes de protecção e o direito de serem tratadas de acordo com os princípios humanitários e padrões internacionais de direitos humanos.

Pela sua dimensão, a problemática das migrações forçadas atraiu a atenção dos Estados e das organizações internacionais, dos investigadores e da sociedade civil em geral. Após a II Guerra Mundial, a comunidade internacional concluiu que apenas seria possível encontrar uma solução duradoura para o problema se fossem desenvolvidos esforços concertados e com base numa abordagem pró-activa, protegendo os direitos humanos, mantendo a paz no interior e entre os países, gerindo a migração internacional e promovendo o desenvolvimento sustentável.

As migrações forçadas estiveram sempre intimamente ligadas a conflitos políticos e militares, mas, citando o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), encontramos cada vez mais subjacente: *“a silenciosa crise do subdesenvolvimento, a pobreza crónica e crescente, o aumento das pressões demográficas, o subemprego e*

---

<sup>4</sup> Exceptua-se o caso do Canadá e dos Estados Unidos da América que possuem um considerável conjunto de estudos sobre a dimensão e consequências dos DIPD ocorridos no seu território, em particular, devido à construção de projectos hidroeléctricos e que afectaram, maioritariamente, as populações nativas destes países.

a destruição generalizada do ambiente” (ACNUR, 1997:135). O subdesenvolvimento constitui um obstáculo importante na procura de soluções para o problema da deslocação forçada. Não é fácil para os deslocados conseguirem instalar-se e ter uma vida produtiva em países cujas infra-estruturas se encontram em ruptura, onde a terra se tornou improdutiva ou escassa e onde os preços sobem incessantemente<sup>5</sup>. É igualmente reconhecida a existência de uma correlação entre os desequilíbrios do desenvolvimento, a sua distribuição desigual e o desencadear do conflito. Algumas intervenções desenvolvimentistas conduziram a formas graves de conflito. (Muggah, 2003b). No âmbito da Barragem de Chixoy, na Guatemala (ver caixa I), no final da década de 70, o realojamento e a compensação distribuída de forma desigual às comunidades Maia Achi do Rio Negro e Xococ, originou conflitos internos entre as duas comunidades, exacerbados pelo clima de guerra civil vivido no país e que culminaram no massacre da população Achi do Rio Negro (Colajacomo, 1999). Nas Filipinas, os movimentos de resistência inicialmente pacíficos mas infrutíferos da população forçada ao deslocamento, devido ao complexo de barragens a construir no rio Chico na década de 70, culminaram numa associação com o *New People’s Army*, o braço armado do partido comunista filipino que actuava de acordo com uma estratégia de guerrilha, iniciando-se uma nova fase de luta armada contra as forças militares sedeadas na área (ver capítulo III, caixa 11).

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, estabelece que o ser humano é o sujeito central do processo de desenvolvimento pelo que deve ser o seu principal interveniente e beneficiário. O direito ao desenvolvimento é um direito inalienável em que a igualdade de oportunidades deve constituir uma prerrogativa tanto das nações, como dos indivíduos que as compõem. A mesma convicção é defendida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que defende um concepção de desenvolvimento baseada num processo de alargamento das escolhas das pessoas, na expansão das suas capacidades e conhecimentos, num padrão de vida decente e numa participação activa na vida da comunidade em que se inserem. Advoga um desenvolvimento do, para o e pelo povo.

---

<sup>5</sup> De acordo com o ACNUR (1997), por si só o subdesenvolvimento não produz deslocações forçadas. Todavia, a pobreza, a desigualdade e a competição por recursos escassos podem ter um importante papel na criação das condições conflituosas que facilitam a ocorrência desses movimentos.



**CAIXA I**  
**A Barragem de Chixoy e a Comunidade Achi do Rio Negro, Guatemala**

O projecto hidroeléctrico de Chixoy foi construído durante a ditadura militar, num período de guerra civil entre o exército e os grupos de oposição armada, que causou cerca de 200,000 vítimas civis entre 1980 e 1984. A construção da barragem foi profundamente afectada por este clima. O seu objectivo era o de desenvolver uma fonte de energia abundante e a baixo custo, com financiamentos do Banco Mundial (BM) e do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID). Num período de crise profunda, a construção de barragens era vista como uma forma de reduzir os custos com a compra de petróleo.

Foram identificadas 463 famílias - 1500 indivíduos - como oficialmente afectados pelo projecto. Destas, 150 famílias pertenciam à comunidade indígena Maia Achi do Rio Negro que, até 1981, constituíam o grupo com tradições culturais mais enraizadas. A planificação do projecto foi feita sem qualquer consulta ou informação à população afectada. Em 1976, após o início do projecto, representantes do Instituto Nacional de Electrificação da Guatemala (INEG) deslocaram-se ao Rio Negro para informar que se encontrava em construção uma barragem da qual resultaria a submersão das terras destas comunidades.

Perante a oposição da comunidade do Rio Negro em ser desalojada, iniciaram-se as tensões entre estes e o INEG, o governo e o exército. Os posteriores contactos ocorreram num clima de terror e intimidação. A comunidade que se recusava ser realojada num ambiente culturalmente distinto do seu, elegeu um comité para a negociação do realojamento. O INEG disponibilizou duas possíveis áreas de realojamento, mas demasiado distantes para a comunidade que as recusou. Nessa selecção do território para o realojamento não foram consideradas as diferentes origens étnicas da população a realojar, foram ignorados os conflitos já ali existentes, numa região remota, sem água nem terra cultivável.

Durante a construção da barragem, muitas terras foram devastadas. Perante os protestos populares, foi atribuída uma compensação de 120,000 dólares, quantia que foi dividida de forma desigual pelas comunidades, gerando conflitos e rivalidades internas entre a população Achi do Rio Negro e Xococ; conflitos agudizados pelo clima de guerra civil que se vivia. A comunidade Xococ, que apoiava o exército e cooperava com os serviços secretos militares começou a divulgar existirem indivíduos pertencentes a movimentos de guerrilhas no seio da comunidade Achi do Rio Negro. O INEG iniciava assim um período de denúncias contra os residentes desta comunidade enquanto membros da guerrilha. A campanha de intimidação contra esta comunidade iniciou-se em 1980, no seguimento da recusa da comunidade em se deslocar para a nova zona de realojamento. Entre Março e Junho de 1980 nove representantes da comunidade foram mortos. Em 1981 o Governo da Guatemala criava as Patrulhas de Defesa Civil, cujos alvos eram líderes comunitários e religiosos, especialistas na área do desenvolvimento e dos direitos humanos entre outros. Todos aqueles que se opunham à construção da barragens eram considerados parte dos movimento pró-guerrilha, dando ao governo guatemalteco razões para justificar o genocídio que se seguiu. Uma dessas patrulhas encontrava-se sediada em Xococ. Entre Fevereiro e Setembro de 1982, antes do fim da construção da barragem, as patrulhas e o exército torturaram, violaram e mataram cerca de 400 indígenas Maias Achi do Rio Negro. Os ataques foram declarados como actividade de contra-insurreição. O fim do massacre constituiu também o fim da resistência.

O BM permaneceu silencioso sobre o massacre até 1996, quando grupos de activistas de direitos humanos revelaram a história ao mundo. Subsequentemente deliberou pela sua própria absolvição quanto a eventuais responsabilidades. A população do Rio Negro sobrevivente encontra-se actualmente a inventariar os danos e o sofrimento causado pelo Projecto de Chixoy, identificando necessidades de reparação.

(IRN, 2003; Colajacomo, 1999)

Na prática, o paradigma do desenvolvimento nem sempre traduz esses objectivos. Generaliza-se o sentimento de desilusão face àquela que é sempre a mesma constatação: a insuficiência dos recursos, a questionabilidade dos métodos e dos resultados práticos dos programas e projectos de desenvolvimento nos moldes em que têm sido concebidos e implementados, os impactos pouco significativos que têm

tido na melhoria das condições de vida das pessoas. O desafio é assim enorme, não somente pelo fracasso do “desenvolvimento” em realizar muitas destas promessas, mas também devido aos custos sociais que os projectos impõem a muitos daqueles que reclama beneficiar. Desenvolvimento é sinónimo de transformações sociais profundas e dolorosas para aqueles que são obrigados a abandonar os seus bens em nome do progresso.

A relação entre o crescimento económico e os restantes objectivos do desenvolvimento - sustentabilidade ambiental, desenvolvimento social e humano, protecção dos direitos fundamentais, equidade, *empowerment* - é hoje uma questão central no debate sobre desenvolvimento. Segundo Roque Amaro (2001), as críticas dirigidas à visão uniformizadora do desenvolvimento, baseada numa relação quase umbilical entre desenvolvimento e crescimento económico, modernização e industrialização, possibilitaram dar um novo enfoque ao conceito. O autor refere ainda que este deixou, progressivamente, de ser a *“satisfação das necessidades das populações”* para passar a ser *“a realização da suas capacidades”*, exigindo *“o reforço e valorização da suas competências”* pelo que o *“princípio da participação, da cidadania e do protagonismo activo das populações nos seus processos de desenvolvimento passou a ser um dos mais citados nestas novas formulações do conceito”* (Roque Amaro, 2001:201).

A emergência dos DIPD enquanto problemática real tem subjacente todas estas novas formulações conceptuais evidenciando, concomitantemente, as contradições e as fragilidades do processo de desenvolvimento, reacendendo o debate sobre a necessidade de uma operacionalização mais eficaz destas formulações. Os projectos de desenvolvimento não são, geralmente, concebidos e implementados tendo em consideração os interesses das populações, em particular se afectam os estratos mais pobres e desprotegidos da sociedade, que inúmeras vezes suportam os custos em proveito de um sector mais abastado e essencialmente urbano. O deslocamento forçado é assim um dos mais expressivos custos sociais do desenvolvimento. O problema dos DIPD tornou-se de tal forma grave em alguns países que muitas populações foram forçadas ao deslocamento mais de uma vez. Segundo Cernea (1990:330): *“a contradição resulta do facto de alguns projectos de infra-estruturas serem essenciais para o desenvolvimento nacional ou regional, satisfazendo necessidades críticas de muitos beneficiários directa ou indirectamente, gerando ainda ganhos imediatos ou de longo prazo impossíveis de obter de outro modo. Todavia, ao mesmo tempo, essas construções originam deslocamentos que imediatamente se*

*tornam prejudiciais para as populações por eles afectadas. A satisfação das necessidades de uma maioria entra em choque com os direitos de uma minoria.”*



De destacar ainda que, no contexto do desenvolvimento sustentável, os DIPD não têm apenas uma dimensão física e social, mas também material e natural. Os mega-projectos de desenvolvimento, em particular as barragens são, simultaneamente, responsáveis pela inundação e perda, em todo o mundo, de milhares de hectares de terra arável, de florestas, de locais de grande importância cultural, religiosa e arqueológica. São responsáveis pelo deslocamento de estruturas hidrológicas, pela destruição/deslocamento de habitats naturais de fauna e flora (e criação de novos habitats), pela salinidade das águas tornando improdutivas as terras com elas regadas, pela erosão dos solos, pela propagação de doenças através de insectos que infestam as águas estagnadas, podendo ainda contribuir, de acordo com alguns estudos científicos recentes, para o aumento da actividade sísmica (Gray 1996; Stanley, 2003). O desaparecimento de oportunidades de ganhar o sustento origina que mais populações, dependentes de todos estes recursos sejam forçadas ao deslocamento, não pelo projecto em si, mas pelos seus impactos de longo prazo.

Os estudos de impacte ambiental que, com base no rigor científico, procuram avaliar e determinar os benefícios globais de um projecto face aos seus custos ambientais (entendidos como abarcando também uma dimensão social e humana) têm, no contexto dos mega-projectos sido, frequentemente, considerados acessórios ou negligenciados. Segundo M. Eduarda Gonçalves (2001:30-31) existe nos países desenvolvidos uma já enraizada ideologia da competência segundo a qual *“o conhecimento científico é a única fonte fiável de informação objectiva sobre a qual devem assentar as decisões. No entanto nas últimas décadas a crescente consciencialização acerca dos riscos oriundos das aplicações científicas e tecnológicas e da crescente sobreposição da ciência tem contribuído para o decréscimo da credibilidade da ciência e da crença na sua suposta neutralidade particularmente em contextos de controvérsia pública.”* O investimento que as grandes barragens requerem, os deslocamentos humanos a que obrigam e os impactes ambientais que implicam, associados ao facto de, por vezes, fracassarem em alcançar os benefícios esperados, tornaram estes projectos alvo de controvérsia, de investigações profundas e de muito cepticismo quanto à sua viabilidade e rentabilidade em termos de custos e benefícios. Os estudos de impacte ambiental efectuados no contexto destes projectos, sempre que são sonogados pelas

autoridades responsáveis evidenciam, igualmente, as contradições do actual processo de desenvolvimento que se pretende seja sustentável.

Naturalmente não se pretende negar o efeito benéfico dos projectos de desenvolvimento que contribuem para o combate à pobreza e salvaguarda do bem-estar da humanidade. Mas enquanto alguns investigadores e instituições, designadamente o Banco Mundial (BM), consideram o deslocamento um resultado inevitável do processo de desenvolvimento, sendo apenas possível mitigar as suas consequências, outros, bem como algumas Organizações Não Governamentais (ONG), consideram que os DIPD reflectem um fracasso inaceitável do próprio processo de desenvolvimento, rejeitando os projectos que impliquem deslocamento forçado.

Ao evidenciar as contradições do processo de desenvolvimento pela implementação de mega-projectos, pretende-se alertar para as consequências sociais e ambientais nefastas, em particular o deslocamento forçado, evidenciando que as mesmas, podem ser evitadas ou minimizadas, com base numa abordagem global que considere, de igual forma, todos os custos e intervenientes no processo e em plena harmonia com as formulações teóricas do novo paradigma do desenvolvimento.

### **1.3 - A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS INDUZIDOS PELOS PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO**

#### **1.3.1 - Dimensão e Abrangência do Problema**

Os DIPD não são, como vimos, um problema recente e têm acompanhado a história do progresso da humanidade tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento. A cidade de Paris, em particular a zona envolvente da “Place de L’Étoile,” é fruto de um plano de urbanização apenas possível devido a um doloroso realojamento da população. Os grandes complexos hidroeléctricos dos Estados Unidos da América (EUA) e do Canadá obrigaram a um vasto deslocamento e desenraizamento da população índia. Similarmente, na Noruega, na década de 70, a resistência da população indígena Saami contra a construção de uma barragem no rio Alta, deu origem uma das mais vastas intervenções policiais e militares neste país desde a II Guerra Mundial (Gray, 1996). Em Portugal as expressões mais significativas dos DIPD ocorrem igualmente em consequência da construção de barragens, sendo um dos casos mais conhecido o de Vilarinho das Furnas, a aldeia comunitária

submersa em 1971, que obrigou ao deslocamento dos seus 250 habitantes e que em virtude da escassez de terras cultiváveis nas proximidades se dispersaram, maioritariamente, pelos concelhos vizinhos. Mais recentemente, em 2002, a Barragem do Alqueva obrigou ao deslocamento dos 400 habitantes da Aldeia da Luz para uma nova aldeia construída para o efeito (Reino, 2002) (ver capítulo II, caixa 6).

No passado, os projectos de desenvolvimento eram implementados em zonas desabitadas ou envolviam um pequeno número de pessoas. Os DIPD que ocorriam no âmbito da construção de um hospital, de uma rede de estradas, entre outros, assumiam proporções pouco significativas. Ao longo das últimas décadas, fruto do crescimento económico e da modernização, a construção de projectos de grandes dimensões aumentou consideravelmente, assim como o número de populações a deslocar. Inversamente, a quantidade de terra disponível e desabitada para o efeito diminuiu. Estes deslocamentos assumem por vezes formas violentas, traduzindo-se em expulsões forçadas (*forced evictions*) das populações dos locais onde habitualmente residem. Os deslocamentos, alcançaram tal dimensão que, embora sendo parte de um processo local, constituem na actualidade um problema global de desenvolvimento e de direitos humanos, exigindo uma solução adequada e cuidada.

#### **1.3.1.1 - Causas e Quantificação**

O BM foi a primeira instituição a fornecer dados ilustrativos da dimensão do problema ao divulgar, em 1996, um relatório que contabilizava 10 milhões de pessoas anualmente deslocadas em todo o mundo, pela construção de barragens, de infra-estruturas de transportes e de urbanização, num total de 90 a 100 milhões de pessoas ao longo da década abrangida pelo referido relatório.

Como indica o Quadro 1, entre 1986 e 1993, o BM foi por si só responsável pelo deslocamento forçado de 2 milhões de pessoas nos vários continentes. Dos 146 projectos financiados pelo Banco e que implicaram realojamento, 82% dos deslocamentos ocorreram na Ásia (onde ocorre o maior número de projectos e onde a densidade populacional é também mais elevada), 9% na América Latina e 6% em Africa. Quanto à tipologia dos projectos do BM que originam deslocamento, apresentada no Quadro 2, os mais significativos são a construção de barragens (27%) sendo estes projectos do BM responsáveis por 63% dos deslocamentos, num total de 1.233,000 pessoas. Os transportes ocupam o segundo lugar (25%), representando 16% dos deslocamentos, num total de 311,000 pessoas.

Pelo seu impacto ao nível da deslocação forçada, a construção de barragens constitui o material contextual de base para o estudo dos DIPD. De acordo com a *World Commission on Dams* (WCD, 2000) as barragens foram responsáveis pelo deslocamento de 40 a 80 milhões de pessoas ao longo da última década. Na China, entre 1950 e 1990, foram deslocadas 10,2 milhões de pessoas, destacando-se o caso da Barragem das Três Gargantas, um dos mais vastos e controversos projectos no âmbito dos DIPD que, por si, só deslocou já um milhão de pessoas (ver caixa 2).

| QUADRO 1- Distribuição regional dos projectos do Banco Mundial com realojamento (1986-1993) |                            |            |                    |            |
|---|----------------------------|------------|--------------------|------------|
| REGIÃO  | Projectos com realojamento |            | Pessoas deslocadas |            |
|   | Total                      | % Total    | Total              | % Total    |
| África  | 34                         | 23.3       | 113,000            | 5.8        |
| Sul da Ásia   | 29                         | 19.9       | 1,024,000          | 52.1       |
| Ásia Oriental   | 58                         | 39.7       | 588,000            | 30.0       |
| Europa/Ásia Central   | 5                          | 3.4        | 27,000             | 1.4        |
| Médio Oriente/N. África   | 7                          | 4.8        | 32,000             | 1.6        |
| América Latina  | 13                         | 8.9        | 180,000            | 9.1        |
| <b>Total do Banco</b>   | <b>146</b>                 | <b>100</b> | <b>1,963,000</b>   | <b>100</b> |

Fonte: Adaptado de World Bank, 1996

| QUADRO 2 -Tipologia dos projectos do Banco Mundial com deslocamento e realojamento forçado (1986-1993) |                            |            |                    |            |
|--|----------------------------|------------|--------------------|------------|
| PROJECTOS  | Projectos com realojamento |            | Pessoas deslocadas |            |
|  | Número                     | % Total    | Número             | %Total     |
| Barragens (incluindo acessos)  | 39                         | 26.6       | 1,233,000          | 62.8       |
| Transporte   | 36                         | 24.7       | 311,000            | 15.8       |
| Fornecimento de água, esgotos  | 18                         | 12.3       | 59,000             | 3.0        |
| Termal (incluindo minas)   | 15                         | 10.3       | 94,000             | 4.8        |
| Infra-estruturas urbanas   | 12                         | 8.2        | 73,000             | 3.7        |
| Irrigação, canais  | 7                          | 4.8        | 71,000             | 3.6        |
| Protecção ambiental  | 5                          | 3.4        | 74,000             | 3.8        |
| Indústria  | 4                          | 2.7        | 2,000              | 0.1        |
| Florestas  | 2                          | 1.4        | 45,000             | 2.3        |
| Outros   | 8                          | 5.5        | 1,000              | 0.0        |
| <b>Total</b>   | <b>146</b>                 | <b>100</b> | <b>1,963,000</b>   | <b>100</b> |

Fonte: World Bank, 1996

## CAIXA 2

### A Barragem das Três Gargantas, China

A Barragem das Três Gargantas na China, pela sua dimensão, pelo número de pessoas forçadas ao deslocamento e pelos seus impactos ambientais, constitui um dos mais controversos projectos de desenvolvimento dos últimos anos, tendo atraído a atenção de toda a comunidade internacional.

A ideia original para a construção deste projecto, no Rio Yangtsé, surge, pela primeira vez em 1919, mas apenas em 1954, na sequência de uma inundação catastrófica, Mao Ts  Tung se decidiu pela sua construção, descrevendo este projecto como uma maravilha criada pela mão do Homem. Durante a Revolução Cultural o projecto permaneceu esquecido sendo retomado por Deng Xiaoping, em 1979. A construção deste megaprojecto foi aprovada em 1993, com o objectivo de desenvolver a região central da China, nomeadamente, pela possibilidade de controle das cheias, produção de energia eléctrica, navegação, aquicultura, turismo, irrigação e transferência de caudais para o norte do país. Os defensores do projecto sublinham que só a construção da barragem possibilita o controle das inundações que, ciclicamente, afectam várias zonas do país com consequências devastadoras. Em termos de produção de energia, a capacidade máxima é de 22,400 megawatts (MW) numa produção anual de 84,700 milhões de MW. Chongqing, porta de passagem para Mianmar e para o Tibete, é um dos centros industriais que mais tem a beneficiar com a Barragem. A subida do nível das águas garantiu a navegabilidade do rio até ao mar para navios oceânicos até às 10,000 toneladas, existindo várias empresas a explorar cruzeiros turísticos.

A barragem com 3 quil metros (km) de comprimento e 85 metros (m) de altura, encerrou as suas comportas em Junho de 2003. O nível máximo da subida das águas por det r s da represa situa-se na cota de 175 m, criando uma albufeira com uma extensão de 643,7 km e uma largura média de 1,1 km, quatro vezes superior a Barragem do Alqueva, resultando na inundação 28,800 hectares de terra agrícola e forçando ao deslocamento 1,2 milhões de pessoas. O custo total da obra está estimado em 24,650 milhões de euros, sendo a maior percentagem do investimento - cerca de 45% - afecta aos programas de realojamento.

De acordo com as autoridades chinesas, estes programas inscrevem-se na nova política de realojamento adoptada em 1993, que pretende não apenas compensar monetariamente as populações afectadas, mas também, adoptar formas de, activamente, reconstruir e melhorar as suas condições de vida, proporcionando-lhes oportunidades de desenvolvimento económico.

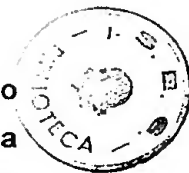
O realojamento iniciou-se em 1993 e terminará em 2009, quando todo o Projecto da Três Gargantas for concluído. Cerca de 40% dos deslocados são famílias rurais que perderam as suas terras, sua única fonte de sustento. Apesar do governo ter afirmado ir disponibilizar novas terras para esta população na bacia do Yangtz , cerca de 120,000 pessoas tiveram de ser realojadas noutras províncias espalhadas um pouco por todo o país, em virtude da escassez de terra disponível para o efeito na região. Apesar da resistência das populações, estima-se que este procedimento possa afectar mais pessoas, aumentando consideravelmente os custos do realojamento e a tensão entre a população e as autoridades.

Foram construídas novas cidades e vilas, com infra-estruturas de saúde, educação, lazer e zonas comerciais. As habitações são, segundo as autoridades chinesas, mais amplas e confortáveis, proporcionando às pessoas condições de vida mais seguras e dignas. O projecto prevê ainda que uma parte dos benefícios gerados pelo projecto reverta para um fundo de desenvolvimento, com o objectivo de promover a economia na região do realojamento.

Com as pessoas foram também transferidos para outros locais alguns santuários e templos, ficando muitos outros locais históricos e sagrados, parcial ou totalmente, submersos, significando também para as populações a submersão das suas referências culturais, dos seus locais de culto, das suas terras de cultivo, frequentemente, de toda a sua existência.

Boas políticas podem não significar porém boas práticas de realojamento. Existem muitos problemas relativamente aos DIPD neste gigantesco projecto, nomeadamente, violações de direitos humanos, discriminação da população rural, ausência de informação, de consulta e participação da população afectada, falsificação de dados, uso indevido dos fundos para o realojamento e corrupção. Muitas populações, não são adequadamente compensadas, sofrem de insegurança alimentar e não têm acesso a água potável, entre muitos outros problemas. O sucesso do projecto das Três Gargantas depende largamente do sucesso do realojamento, certamente a parte mais difícil de todo o projecto.

( Coutinho, 2003; Steil e Yuefanf, 2002; McDonald e Webber, 2002)



Em Africa, os DIPD assumem também grandes proporções<sup>6</sup>, devido à construção destes mega-projectos. As Barragens do Assuão no Egipto (1969), de Kossou na Costa do Marfim (1970) de Akosombo no Gana (1964) deslocaram, a título de exemplo, 108,000, 85,000 e 84,000 pessoas respectivamente (Cernea, 1997b).

Os dados globais apresentados pelo BM (10 milhões de pessoas anualmente) são também dados parciais, uma vez que reflectem, essencialmente, os deslocamentos forçados ocorridos devido às barragens, transportes e urbanização, excluindo outros deslocamentos resultantes de projectos agro-industriais, de exploração mineira, parques temáticos, de exploração turística, entre outros. De destacar ainda que, na actualidade, o número de populações deslocadas em virtude do realojamento e renovação urbana tende a assumir proporções cada vez mais importantes, face ao aumento da população urbana, tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento (ver capítulo III, caixa 9). Também em Portugal tem ocorrido um considerável número de deslocamentos forçados no âmbito da requalificação urbana e dos programas especiais de realojamento urbano que implicam para as populações, uma ruptura com modos de vida habituais e com redes de sociabilidade consolidadas no tempo e no espaço; programas estes mais focalizados no realojamento em novas habitações do que numa necessária e concomitante reabilitação das populações, face às suas necessidades económicas.

Uma outra causa de deslocamento forçado que começa a assumir dimensões e consequências preocupantes, resulta das políticas e programas de preservação e protecção ambiental que, nos últimos anos, têm sido implementados nos países em desenvolvimento e que já obrigaram ao deslocamento forçado de milhares de pessoas, principalmente de populações indígenas que tradicionalmente habitam as áreas florestais, principalmente no continente africano ( ver capítulo III, caixa 8).

Existem ainda os projectos de menores dimensões, menos visíveis, na sua maioria financiados pelo capital privado, mas que no seu conjunto são responsáveis pelo deslocamento de milhares de pessoas. Projectos como a ampliação de uma zona

---

<sup>6</sup> Estas proporções aumentam significativamente, se considerarmos a dimensão relativa dos números quando comparados com os totais da população nacional. A barragem de Akosombo no Gana (1964) e de Kossou na Costa do Marfim (1970) foram responsáveis pelo deslocamento, em termos absolutos, de 84,000 e 85,000 pessoas respectivamente. Quando analisados em termos relativos estes números representam 1% da população total quer do Gana quer da Costa do Marfim; percentagem muito superior à que se verifica na Ásia onde algumas das maiores barragens do continente, nomeadamente Sardar Sarovar na Índia e Xiaolangdi na China, deslocaram apenas 0,015 % do total da sua população. Por outro lado, a albufeira formada pela barragem de Akosombo cobre cerca de 3,5 % da superfície do Gana contra apenas 0,01 % de Sardar Sarovar (Cernea, 1997b).



portuária, a construção de um hospital podem implicar o deslocamento forçado de muitos indivíduos, privando-os do seu sustento habitual (McDowell, 1996). Por exemplo, em Moçambique, no âmbito de um projecto de educação, financiado pelo BM, em 1988, a construção de uma escola implicou o deslocamento e realojamento forçado de 200 pessoas (Cernea, 1997b).

As estatísticas oficiais raramente traduzem a verdadeira dimensão do deslocamento forçado implícito num determinado projecto. A evidência empírica demonstra que os números inicialmente contabilizados se situam muito aquém das reais dimensões do deslocamento forçado a que um projecto obriga. No caso do projecto da barragem de Sardar Sarovar no Vale do rio Narmada, na Índia (ver caixa 3), as previsões iniciais de 1979, estimavam em cerca de 6,000 as famílias a realojar. A missão do BM, em 1987, contabilizava 12,000 famílias. Em 1992, o número aumentava para 27,000. Na actualidade e em virtude do crescimento demográfico, as estatísticas oficiais indicam que 40,000 a 42,000 famílias, num total de 215,000 pessoas, se encontram deslocadas em virtude do projecto, cujas contradições e drama humano foi retratado pela escritora indiana Arundhaty Roy no seu ensaio *The Greater Common Good* em 1999. Este número pode ainda aumentar porque, volvidos treze anos após o início da construção da barragem, os planos de realojamento ainda não foram concluídos (Roy, 1999, 2000, IRN, 2003).

Quando o projecto é fruto de investimentos financeiros internos e privados, as estatísticas sobre o número de deslocados são, frequentemente, pouco rigorosas (Cernea, 1990). No caso do investimento e financiamento ser exclusivamente interno, as normas internacionais vigentes sobre a matéria, podem não ser seguidas. O acesso das organizações internacionais no sentido de avaliarem as reais dimensões do deslocamento e a forma como o processo é conduzido, é frequentemente limitado como acontece no caso da China e do projecto das Três Gargantas (McDonald e Webber, 2002). Acresce ainda o facto de apenas as pessoas fisicamente deslocadas em consequência directa do projecto serem contabilizadas para efeitos estatísticos e de realojamento (WCD, 2000). Enquanto o deslocamento directo é parte integrante da mecânica do projecto, o deslocamento indirecto ou secundário é uma consequência indirecta da sua execução. Deslocados indirectos são todas as pessoas co-dependentes dos sistemas que irão ser desmantelados e que, no caso das barragens são particularmente importantes. Para os milhões de pessoas que habitam ao longo do curso dos rios, tanto a montante como a jusante, cujas actividades para a subsistência dependem da exploração dos recursos a ele associados, os prejuízos e

danos sofridos podem ser incalculáveis. No caso da barragem de Sardar Sardovar, os dados oficiais, como vimos, apontam para 215,000 deslocados. Mas se considerarmos o total de pessoas efectivamente afectadas, directa e indirectamente, pelo referido projecto, o número pode ascender ao meio milhão de pessoas (Roy, 2000). Os impactos ambientais, a deterioração ecológica podem fazer-se sentir a muitos quilómetros de distância do projecto, colocando em risco os meios de subsistência e a produtividade futura dos recursos, obrigando também as pessoas que deles dependem ao deslocamento, buscando novos recursos. Este resulta assim de um processo dialéctico progressivo, que se desenvolve no tempo e no espaço (Gellert e Lynch, 2003).

### CAIXA 3

#### A barragem de Sardar Sardovar, Índia

O projecto do Vale do Narmada visa construir cerca de 3200 barragens ao longo do rio Narmada. Este vasto projecto irá ter consequências profundas no Vale após a sua conclusão, não tendo os seus impactos sido ainda plenamente estudados. Trata-se de um projecto controverso que tem merecido a atenção da comunidade internacional pela dimensão dos impactos sociais e ambientais a ele associados.

A barragem de Sardar Sardovar, a maior a ser construída no âmbito do Projecto, visa de acordo com as entidades oficiais, irrigar uma área de 1,8 milhões de hectares de terra, distribuir água a cerca de 8,000 aldeias e proporcionar energia eléctrica. Quando completada, a barragem irá submergir uma área de 37,000 hectares e deslocar 215,000 pessoas; números que têm vindo a aumentar consideravelmente desde o seu planeamento inicial (69,000) mas que ainda não engloba a população que terá de ser realojada em virtude da construção de canais para a distribuição da água.

De acordo com o BM (entidade inicialmente financiadora do projecto), e o supremo tribunal indiano, as pessoas afectadas deveriam receber terras em quantidade exacta àquela que foi expropriada, como forma de compensação. A algumas comunidades foram oferecidas terras mas impróprias para cultivar, sem acesso a água ou serviços básicos. Outras, na ausência de terras disponíveis, receberam compensações monetárias com as quais se deveriam restabelecer, procurando adquirir novas terras no mercado. O valor das terras é, nestas circunstâncias, geralmente sub-avaliado. As magras compensações e os preços inflacionados, inviabilizaram a aquisição de terra em quantidade e qualidade similares nas regiões onde foram realojadas. Nalgumas situações, as autoridades recusaram-se a registar os direitos tradicionais de posse da terra das comunidades *Adivasi*.

Face à inexistência de terras disponíveis para o realojamento nalguns dos estados afectados pelo projecto, algumas comunidades foram forçadas a "migrar" para outros estados, cuja população residente os acolheu com hostilidade, existindo relatos de pessoas assaltadas, espancadas e expulsas pela população local. No estado de Gujarat, a população de 19 aldeias *adivasi* foi separada e dispersa por 175 áreas de realojamento. As relações sociais foram desprezadas e as comunidades divididas arbitrariamente. Muitos que não conseguiram terra, não podendo continuar com a actividade agrícola que sempre exerceram, partiram para as cidades onde sobrevivem mendigando, face à inexistência de trabalho. As pessoas que em 1961 foram deslocadas para a construção de habitações e de escritórios para os responsáveis e funcionários do projecto ainda não foram adequadamente reabilitadas. Estes são apenas alguns exemplos das situações vividas em consequência dos DIPD.

A resistência que desde finais da década de 80 se tem verificado contra este projecto, foi responsável pela retirada dos financiamentos do BM em 1994; esforços que contudo não foram suficientes para demover o Governo indiano da sua construção (ver também capítulo III caixa 10).

(IRN, 2003; Álvarez e Billorey, 1988; Roy, 2000)

### 1.3.1.2 - Caracterização da População Afectada

Para os cerca de 10 milhões de pessoas que anualmente se encontram “no caminho do progresso” e que são involuntariamente deslocadas em nome do desenvolvimento, este pode, invariavelmente, significar a negação do acesso ao mesmo. Estudos empíricos demonstram que as populações mais pobres e mais vulneráveis carregam uma parcela desproporcional dos custos sociais e ambientais dos projectos, sem que obtenham idêntica parcela dos seus benefícios económicos.

São geralmente populações rurais, grupos de baixos rendimentos, trabalham na agricultura de subsistência, pesca, pastorícia, ou ainda na indústria e pequeno comércio. Em virtude dos projectos de requalificação urbana são, cada vez, mais afectadas as populações carenciadas que vivem em zonas periféricas dos grandes centros urbanos, em zonas degradadas e marginalizadas, caracterizadas por elevadas taxas de desemprego, pela exclusão social e por uma forte dependência do sector informal da economia (ver capítulo III, caixa 9).

São ainda os povos indígenas e minorias étnicas que mais sofrem com os deslocamentos forçados. O desenvolvimento reclama a posse das suas terras, recaindo sobre eles o impacto negativo do desenraizamento, da privação dos seus meios de subsistência, da sua cultura e existência espiritual. Nas Filipinas quase todos os projectos apresentados para a construção de grandes barragens e desenvolvimento energético, para o período 1993-2005, foram propostos para os territórios ocupados pelos cerca de 7 milhões de povos indígenas (Colchester, 1999). Na Índia, dados de meados da década de 80, indicam que o número de deslocados por projectos de desenvolvimento da etnia *Adivasi e Dalits* (os intocáveis do sistema de castas indiano) se situa nos 60 por cento, enquanto que a sua percentagem na população indiana é de apenas 8 e 15 por cento respectivamente (Roy, 2000; WCD; 2000).

São igualmente afectados os negociantes e comerciantes, trabalhadores assalariados sem terra que enfrentam a interrupção ou a perda das oportunidades económicas devido à desagregação dos sistemas de que dependem e da dispersão populacional, sendo igualmente forçados ao deslocamento (Wet, 2000). Não obtêm qualquer tipo de compensação pelos prejuízos sofridos ou apoio para a reinstalação, porque não fazem parte do conjunto de pessoas oficialmente deslocadas e afectadas pelo projecto.

### 1.3.1.3 - Consequências

Os DIPD têm naturalmente consequências materializadas não apenas no deslocamento físico das populações, mas também no seu desenraizamento social, cultural, económico e político, como sucede com a maioria dos migrantes. Este tipo de migrações forçadas caracteriza-se, contudo, pela desarticulação social e por perturbações psicológicas graves pelo facto de romperem definitivamente com os laços que mantêm com a terra. Esses laços são frequentemente de sacralidade porque nessas terras habitam as forças e as divindades que os protegem e alimentam, nelas se situam os locais de culto e nelas descansam os seus antepassados. As comunidades Tawara e Tonga, forçadas ao deslocamento pela barragem de Cahora Bassa em 1972, em Moçambique (ver caixa 4), que submergiu terras e lugares sagrados onde repousavam os seus antepassados, acreditam ter enfurecidos estes e assim, não mais poderem usufruir da sua protecção divina, continuando sofrendo, na actualidade, da seca, fome, inundações e doenças (Beilfuss et al, 2002). Afecta igualmente a cultura e o tecido social das comunidades, podendo ainda destruir todo um conjunto de laços e redes de apoio tradicionais, de relações familiares e de vizinhança estabelecidas com base na territorialidade e que funcionam enquanto sustentáculo de toda a estrutura social. Desarticula ou destrói, ainda, os processos de afectação de recursos e relações de mercado em que se fundamentam os sistemas da actividade produtiva.

Actualmente as Instituições de Financiamento Internacionais (IFI), são unânimes em reconhecer o deslocamento forçado enquanto factor de empobrecimento, reconhecendo que: *“os projectos de desenvolvimento que deslocam pessoas contra a sua vontade dão geralmente origem a graves problemas económicos, sociais e ambientais; os sistemas de produção são desmantelados, perdem-se os bens de produção bem como as fontes de rendimento, sendo as pessoas reinstaladas em ambientes onde as suas capacidades sociais e produtivas podem ter uma menor aplicabilidade e onde a competição pelos recursos é mais intensa”* (OCDE, 1992:6).

Todos estes riscos inerentes ao realojamento involuntário consubstanciam-se, frequentemente, na exclusão social e económica, na perda ou interrupção de oportunidades económicas, num empobrecimento temporário ou mesmo permanente. Cernea, desenvolveu a partir de 1990 um modelo sobre os riscos de empobrecimento em que estas pessoas incorrem (ver capítulo II), facto particularmente grave se

considerarmos que são as pessoas mais pobres, mais vulneráveis e que possuem menor capacidade reivindicativa, as mais afectadas.

Por outro lado, o trauma do deslocamento forçado é um processo longo que se inicia muito antes do deslocamento ter efectivamente lugar. Ninguém mais investe em terras que se encontram prestes a ser inundadas (Mathur, 1995; Wet, 2000). Sempre que se torna do conhecimento público que uma determinada população vai ser alvo de um deslocamento devido a um projecto de desenvolvimento, ocorre um outro fenómeno - o *differed investment*, caracterizado por não mais se verificarem investimentos na área abrangida. Os agentes privados deixam de investir ou retiram-se da zona, o Estado minimiza a sua actividade ao nível das infra-estruturas e fornecimento de serviços, os bancos deixam de conceder empréstimos, os habitantes deixam de investir quer em actividades produtivas quer na construção ou melhoria de todo o parque habitacional. Como afirma Wet (2000:10), *“pode levar mais de uma década desde o momento em que é anunciado o deslocamento de uma determinada população até ao momento em que ela é efectivamente deslocada. O “differed investment” por mais de uma década significa que a população empobreceu efectivamente mesmo antes de ser deslocada”*.

As compensações atribuídas em consequência da expropriação, nem sempre reflectem o valor real do terreno expropriado, dificultando o restabelecimento e início de uma nova vida. Tal situação gera ao longo do processo, focos de resistência numa tentativa de obtenção de montantes compensatórios mais justos (ver capítulos II e III).

As consequências dos DIPD têm por vezes um impacto de tal forma profundo e negativo que as populações atingidas não conseguem voltar a atingir os níveis de desenvolvimento que detinham antes do deslocamento. Estes impactos estendem-se, como vimos, muito para além do universo das pessoas fisicamente deslocadas; multiplicam-se e ramificam-se atingindo indirectamente todos os agentes em interdependência com os sistemas económicos e ambientais alterados ou desmantelados. Estendem-se igualmente às populações de acolhimento que recebem os deslocados, podendo dar origem ao surgimento de conflitos e tensões em virtude de, não raras vezes, estes serem vistos enquanto competidores pelos já escassos recursos. A tensão pode ser agudizada sempre que realojados e população de acolhimento são de etnias diferentes, têm uma língua e uma cultura distintas (Colson e Scuder, 1982).

O problema dos DIPD não tende para a diminuição mas antes para uma expansão porque é ele próprio, como vimos, parte do processo de desenvolvimento económico que os países menos desenvolvidos reclamam com urgência. Apesar da grandeza dos números e das consequências económicas, sociais e políticas desta problemática, resumidas no Quadro 3, a questão dos DIPD tem sido pouco documentada, reconhecida ou assistida para além dos limites territoriais a que se encontra confinada.

| QUADRO 3 – Principais consequências do deslocamento forçado |  |
|---|--|
| <b>ECONÓMICAS</b>   | Perda de terras e bens<br>Perda de trabalho<br>Perda de aplicabilidade de capacidades produtivas<br>Desagregação de redes de produção, comercialização e financiamento<br>Empobrecimento<br>Carência alimentar |
| <b>SOCIAIS</b>  | Desarticulação social<br>Marginalização e exclusão social<br>Destruição de laços e redes de apoio social<br>Destruição dos laços que detém com a terra e o meio envolvente<br>Conflitos e tensões sociais      |
| <b>POLÍTICAS</b>  | Destituição de poder político<br>Perda de identidade e de direitos<br>Insegurança<br>Perda de autonomia e controle sobre as instituições e as suas próprias vidas  |

Fonte: Autora

### 1.3.2 - A Invisibilidade de um Problema

O combate à pobreza apenas será possível com investimentos adicionais em infra-estruturas de base que arrastam, inevitavelmente, mais deslocações forçadas. Por isso, a questão tem sido entendida como um problema marginal, como um efeito colateral ou mesmo como um mal necessário. É um problema incómodo porque demonstra as contradições e fragilidades do actual processo de desenvolvimento, muitas vezes, subjugado aos interesses políticos conjunturais e do capital privado.

A falta de atenção global dada aos DIPD pode ser atribuída, em primeiro lugar, ao reconhecimento oficial limitado do problema por parte dos governos e organizações internacionais. Acresce ainda a escassa atenção dada à questão por parte dos cientistas sociais, bem como o facto de serem as populações mais pobres e marginalizadas as mais afectadas (McDowell, 1996).

Ao longo dos anos, os regimes e as estruturas políticas vigentes (em particular regimes autocráticos pouco propensos à aceitação de contestação) dificultaram a divulgação do problema, sonegando a realidade precisamente por não a terem acautelado. As estruturas sociais existentes no seio das populações mais afectadas, pela ausência de verificação dos princípios democráticos de participação, de igualdade de direitos e de oportunidades, pela ausência de uma mobilização social efectiva, careciam dos meios necessários para fazerem ouvir as suas vozes. Esta situação pode também verificar-se em países de fortes princípios democráticos. O caso da barragem no rio Alta na Noruega, anteriormente referido, demonstra como o governo de um país reconhecido pelos seus princípios humanitários e democráticos pode igualmente ignorar as preocupações e os interesses da população local (Gray, 1996). A inexistência de estatísticas globais sobre os DIPD contribuiu ainda para o desconhecimento por parte da opinião pública e, concomitantemente, para a insuficiente consciencialização e mobilização social para o problema.

#### **1.3.2.1 - A Insuficiente atenção dada ao Problema pelas Ciências Sociais**

Os primeiros estudos realizados no âmbito do realojamento forçado, foram efectuados por antropólogos e sociólogos, nas décadas de 60 e 70, destacando-se os estudos de Brokensha e Scudder (1968) Chambers (1969, 1970), Roy- Burman (1961) Gans (1968), Colson (1971) e Scudder (1973) como precursores nesta área (Cernea, 1996). Destaca-se em particular o trabalho de campo de Elizabeth Colson, que teve por objectivo estudar o realojamento forçado de 40.000 pessoas de 199 aldeias no Gwemba Tonga (em consequência da construção da barragem do Kariba), na Zâmbia, bem como os estudos sobre as alterações sociais, organizacionais e económicas sofridas pela comunidade Tonga devido ao realojamento forçado. O seu livro "*The Social Consequences of Resettlement*" (1971), permanece uma obra de referência, no estudo das consequências sociais do realojamento forçado.

A escassa atenção dada aos DIPD no âmbito das ciências sociais continuou até meados dos anos 80,<sup>7</sup> altura em que os estudos existentes sobre a temática tiveram eco no seio do BM. Os cientistas sociais ligados a esta instituição, em particular Cernea, tiveram um contributo decisivo para a expansão da investigação, da análise, do conhecimento e da formulação de políticas sobre esta problemática. O BM foi a

---

<sup>7</sup> A escassa atenção dada ao problema verificava-se não obstante a existência de alguns estudos que já alertavam para a dimensão que o fenómeno atingia nos países em desenvolvimento e que evidenciavam os problemas e as dificuldades inerentes ao deslocamento e realojamento forçado.

primeira agência internacional de desenvolvimento a reconhecer a gravidade do problema, ao apresentar e adoptar em 1980, um conjunto de orientações políticas e de procedimentos institucionais focalizados, explícita e exclusivamente, sobre o deslocamento e realojamento forçado em consequência de projectos de desenvolvimento. O novo posicionamento face ao problema, suscitou interesse e permitiu o surgimento de um vasto conjunto de bibliografia, de estudos, dissertações, relatórios de avaliação, seminários e conferências<sup>8</sup>, estudos de casos e modelos teóricos ao longo dos anos seguintes. Como refere Cernea (1995:100), “os processos de deslocamento e realojamento involuntário de populações são suficientemente frequentes, suficientemente grandes, suficientemente complexos e com consequências suficientes, para merecer por parte das ciências sociais a mobilização dos instrumentos conceptuais e operacionais disponíveis para o efeito.”

Este ímpeto de produção literária, exhaustivamente documentado no trabalho bibliográfico de Guggenheim “*Involuntary Resettlement: An Annotated Reference for Development Research*” (1994), possibilitou o reconhecimento das consequências adversas do realojamento forçado e motivou um apelo para a presença das ciências sociais na análise, planeamento, monitorização e avaliação dos processos de deslocamento e realojamento (Cernea, 1995). O surto de publicações e de investigação surgido foi em parte responsável pela construção intelectual sobre DIPD enquanto problema social de dimensões globais (Cernea, 1996).

No final dos anos 80 a este ímpeto literário associaram-se os media nacionais e internacionais, os activistas de ONG, os focos de resistência e os movimentos sociais que se foram formando localmente em vários países afectados pelo problema, atraindo finalmente a atenção de muitos governos para esta questão, culminando, em alguns países, na adopção efectiva de políticas relativas ao realojamento forçado. O projecto do governo Indiano para o Vale do Narmada, suscitou um aceso debate nacional e internacional focalizado na questão deste projecto ser ou não capaz de gerar mais riqueza do que aquela que iria consumir: submersão de 350,000 hectares de florestas, 200,000 hectares de terra de cultivo e o desenraizamento de um milhão de pessoas (Alvares e Billorey, 1988).

---

<sup>8</sup> Destaca-se em particular o trabalho que o *Refugee Studies Centre* da Universidade de Oxford, tem vindo a desenvolver nesta área procurado através da realização de vários seminários e conferências reunir cientistas sociais que se têm debruçado sobre a problemática, formulando recomendações e buscando soluções. Tem ainda desempenhado um papel-chave na elaboração de relatórios de investigação sobre DIPD, permitido um aprofundamento do conhecimento do mesmo enquanto fenómeno multidimensional.



O aumento do número de investigadores sociais dedicados ao estudo da temática possibilitou o aprofundamento do conhecimento sobre o processo de deslocamento e realojamento forçado, permitindo, segundo McDowell (1996:17) avançar *“das descrições para as prescrições e duma análise académica para uma investigação operacional*. Para o autor tal reflecte uma crescente maturidade neste domínio de investigação bem como a relevância que a temática tem assumido enquanto dilema do próprio processo de desenvolvimento. Apenas recentemente foi efectivamente possível comprovar a complexidade e dificuldades inerentes aos DIPD. Os cientistas sociais constataram ainda que a análise tem de ser efectuada combatendo os modelos unicamente centrados numa perspectiva económica e tecnológica, baseada nos custos *versus* benefícios (ver capítulo II), procurando antes colocar verdadeiramente “as pessoas em primeiro lugar” (McDowell, 1996).

Estas afirmações não pretendem negligenciar a importância da economia no enquadramento da questão. Inversamente, é fundamental um maior envolvimento desta disciplina como forma de apurar as suas reais dimensões e custos. A investigação sobre DIPD tem sido essencialmente feita pela sociologia e antropologia, estando a investigação por parte da economia completamente ausente (Cernea, 1999; Pearce, 1999). Segundo Cernea (1999:6-7) a investigação é feita com base numa análise sócio-cultural não fazendo *“uso regular das ferramentas da análise económica no sentido de explorar as variáveis económicas e financeiras do realojamento. Tão pouco procura explorar a forma como essas variáveis são incorporadas nos orçamentos afectos a projectos. Os resultados das investigações e os ensinamentos resultantes da prática indicam ser necessária uma maior focalização nas componentes económicas e financeiras do realojamento. Os conhecimentos antropológicos e sociológicos, apesar de importantes, não são suficientes para sozinhos conduzirem todos os aspectos económicos e financeiros envolvidos no deslocamento e realojamento”*. A ausência ou insuficiência de análises económicas adequadas conduziu a um sub-financiamento dos programas de realojamento, contribuindo para o fracasso e para o empobrecimento das pessoas afectadas.

#### **1.3.2.2 - A Falta de Reconhecimento dos Estados e das Organizações Internacionais**

O não reconhecimento da existência de um problema por parte das entidades oficiais e organizações internacionais traduz-se, como vimos, na inexistência de um quadro

normativo capaz de regulamentar o fenómeno.<sup>9</sup> Esta omissão espelha a forma como o problema é minimizado, a forma como as suas consequências são ignoradas, os direitos fundamentais violados e as entidades governamentais desresponsabilizadas. A falta de reconhecimento reside ainda, indubitavelmente, na latente ausência de vontade política para abordar o problema, para elaborar e adoptar orientações políticas, bem como para implementar toda a estrutura política, administrativa e financeira necessária para a sua resolução eficiente. A ausência de contestação e resistência declarada, efectiva e organizada por parte das populações (fruto da falta de apoios, de instrumentos e de recursos necessários para o efeito), contribui igualmente durante muito tempo para essa falta de reconhecimento.

Agentes privados, governos e organizações internacionais continuam a identificar o realojamento enquanto um custo e não enquanto um investimento em capital humano e social, materializado num conjunto de redes informais de apoio social, de relações, normas e recursos sociais, que propiciam a criação de um ambiente de confiança e de acção colectiva, vitais para a sobrevivência económica das comunidades em contextos de incerteza, conducentes ao bem estar comunitário.

Para os governos que carecem de infra-estruturas básicas, as pessoas localizadas “no caminho do desenvolvimento” são vistas mais enquanto obstáculos na aquisição da propriedade do que enquanto participantes activos e válidos do processo de desenvolvimento. Na análise dos interesses em jogo dos vários agentes envolvidos, a redução ou limitação de custos surge necessariamente enquanto factor dominante, em detrimento de uma abordagem orientada para o realojamento planeado dos deslocados, cujos custos disparariam exponencialmente (Wet, 2000).

Durante várias décadas, as IFI consideraram os programas de realojamento da única e exclusiva responsabilidade do país receptor. Face ao fracasso destes em abordar o problema, comprovado o aumento do número de pessoas deslocadas que não beneficiavam de um programa de realojamento e reabilitação adequado, estas instituições passaram a desempenhar um papel mais activo na elaboração e implementação de políticas e programas de realojamento.

---

<sup>9</sup> Muitos Estados evoluíram consideravelmente no âmbito das políticas de expropriação e salvaguardas legais do interesse superior da nação, mas existem poucas medidas legislativas que se destinam à protecção dos despojados pelo desenvolvimento.

Apesar da assistência que passaram a conceder aos Estados, a responsabilidade pelo realojamento permanece das autoridades nacionais. Estas, por sua vez, delegam a mesma nas autoridades locais deficientemente apetrechadas e igualmente mal preparadas para responder às exigências do realojamento, sem lhes atribuir meios e recursos adicionais (Partridge, 1989). Estes programas são operações longas, complexas e dispendiosas que requerem um conjunto de instrumentos políticos, administrativos, institucionais e financeiros, bem como de profissionais qualificados que, tanto ao nível local como nacional são, por vezes impossíveis de disponibilizar.

Perante a incapacidade do Estado em realojar e reabilitar milhares de pessoas que, repentinamente, se vêm destituídas dos seus habituais meios de subsistência, podem emergir movimentos de resistência e conflitos; estes movimentos, socialmente construídos, constituem uma tentativa de enfrentar o problema por parte da população mas cujos contornos, abrangência e desfecho permanecem incertos (ver Capítulo III). Apesar de receberem financiamentos de terceiros (de empresas multinacionais, de países ou agências de desenvolvimento) para os muitos projectos, os Estados não se encontram prontos para tolerarem qualquer ingerência externa quanto à forma como lidam com o problema, em particular quando são eles próprios responsáveis por ele. As reticências na adopção das directrizes internacionais sobre a matéria, enquanto forma de colmatar as lacunas existentes ao nível do dispositivo normativo nacional, justificam-se igualmente pelo facto de, para muitos Estados, as mesmas constituírem igualmente uma potencial forma de ingerência nos assuntos internos. Sem o apoio das IFI, os Governos têm contudo fracassado na tentativa de adopção de um quadro normativo capaz de regulamentar, de implementar adequadamente programas de realojamento e, consequentemente, de proteger as pessoas afectadas.

#### **1.3.2.3 - Populações Pobres, Marginalizadas e Vulneráveis**

A invisibilidade do problema é ainda sustentada pelo facto de serem os mais pobres e marginalizados a suportarem de forma desproporcional os custos do desenvolvimento. De acordo com MacDowell (1996:4), *“as pessoas mais vulneráveis perante um Estado todo poderoso e perante os interesses do capital são aquelas que ocupam as terras mais frequentemente apetecidas para a implementação de projectos de desenvolvimento”*. Se existe necessidade de expropriação para a realização de um dado projecto, a fórmula mais simples parece ser retirá-la aos mais carenciados que não têm poder nem participam no processo de tomada de decisão, não detêm

condições, conhecimentos ou recursos para resistirem.<sup>10</sup> Os projectos de desenvolvimento têm como alvo as regiões onde a pobreza é mais acentuada e a carência de infra-estruturas mais elevada. Mas é também nestes lugares remotos habitados por populações pobres, por nómadas, pequenos agricultores e pescadores, por indivíduos iletrados e destituídos de poder político, que os custos da terra são mais baixos e os custos políticos menores.

Em virtude das desigualdades estruturais, das discrepâncias culturais, da discriminação institucionalizada e da marginalização política, as populações indígenas e minorias étnicas têm sofrido, desproporcionalmente, os impactos negativos da construção de mega-projectos denominados de desenvolvimento. Estes constituem por vezes projectos megalómanos, técnica e economicamente muito ambiciosos mas de rentabilidade duvidosa que se transformam em elefantes brancos, em prejuízo da população forçada ao deslocamento. No caso da barragem de Cahora Bassa (1974), em Moçambique, que implicou o deslocamento forçado de 25,000 pessoas, trinta anos após a sua construção, continua a gerar prejuízos para as populações e para os investidores (ver caixa 4).

Para as pessoas deslocadas, em particular para as populações indígenas, a situação agrava-se ainda mais se considerarmos que a sua identidade, a sua existência material, cultural e espiritual se fundamenta na ocupação de um determinado território e nas relações que com ele mantêm. Não possuem documentos legais que certifiquem os direitos de posse sobre as terras que ocupam. No caso da Barragem de Sardar Sarovar, como vimos, as autoridades recusaram-se a reconhecer os direitos tradicionais de posse das comunidades *Adivasi*. No Brasil, muitas terras habitadas por populações indígenas são consideradas como desabitadas ou “terras de ninguém.” Os direitos destas populações são, assim, frequentemente, negligenciados quando se trata de construir projectos de desenvolvimento nas suas terras (Posey, 1996).

Apesar dos esforços que têm surgido nos últimos anos com o objectivo de minimizar os efeitos dos DIPD através de normas internacionais de direito público, bem como das directrizes das IFI (influenciadas pelos protestos e resistência popular), os resultados são ainda pouco visíveis na globalidade. O insucesso justifica-se em virtude das políticas e projectos de desenvolvimento serem ditadas por poderosos interesses

---

<sup>10</sup> Embora não exista informação exhaustiva sobre a composição sócio-económica da população, a evidência empírica demonstra que essa tem sido a abordagem mais utilizada, perpetuando-se assim um ciclo de negligência e de invisibilidade dos DIPD.

político-económicos, que não proporcionam o tempo, os recursos ou os incentivos necessários à aplicação das normas internacionais sobre a matéria.

#### CAIXA 4

##### Impactos negativos da Barragem de Cahora Bassa, Moçambique

A construção desta barragem, no rio Zambeze concluída em 1974, teve consequências profundas para as populações Tonga e Tawara forçadas ao deslocamento devido à submersão das suas aldeias. Sob o pretexto de proteger às populações, teve início em 1972, dois anos antes do início do enchimento da barragem, a expulsão forçada de 25,000 pessoas que foram reunidas e posteriormente "abandonadas" em pequenos "aldeamentos" estratégicos e sem condições que faziam parte do então programa de contra-insurreição de Portugal. Em pleno período de guerra colonial e no sentido de controlar a base rural de apoio à FRELIMO, muitas comunidades de camponeses foram forçadas ao deslocamento e concentradas em "aldeamentos," controlados pelos militares. Segundo os então responsáveis pelo processo, a selecção dos locais para o realojamento era feita tendo em conta a sua segurança e não tanto a melhoria das suas condições de vida. Os campos de cultivo situavam-se a enormes distâncias, as terras eram pouco férteis e difíceis de amanhar. A insegurança alimentar e a fome constituíram parte integrante do processo de deslocamento e realojamento.

Com a independência os deslocados puderam abandonar os aldeamentos mas muitos deles não puderam retornar às suas casas inundadas. A inexistência de terras próprias para a agricultura, de *inputs* técnicos, de apoio governamental e a devastação deixada ao longo de vinte anos de guerra, deixaram nos camponeses marcas de um empobrecimento material, cultural e espiritual que ainda hoje permanece. A barragem submergiu os lugares sagrados onde repousavam os antepassados dos Tawara e dos Tonga. Acreditam ter enfiado os espíritos e não mais poder contar com a protecção divina, pelo que sofrem na actualidade o castigo da seca, fome, inundações e doenças.

Os efeitos e os impactos ambientais negativos da barragem continuam a fazer-se sentir na actualidade. O Vale do Zambeze, antes da construção das barragens do Karibe (1959) e de Cahora Bassa (1974) era alimentado anualmente por inundações sazonais; as áreas inundadas eram férteis e permitiam a prática da agricultura, pesca e caça. As populações que dependiam dessas inundações sazonais sofrem, na actualidade, graves privações em virtude da redução profunda das actividades que aí desenvolviam. A construção de barragens reduziu as inundações naturais que ocorriam na época das chuvas e aumentou o caudal na época seca, dessincronizando os processos naturais. O transporte de sedimentos ricos em nutrientes já não ocorre para o delta do rio deixando de alimentar a fauna aquática e que resultou, em particular, numa drástica redução da indústria do Camarão, uma das mais importantes do país.

Por outro lado, o ciclo das cheias ocorria anualmente e as populações estavam prevenidas. Actualmente, as populações estabeleceram a sua residência junto ao rio. Nos anos em que a barragem liberta grandes quantidades de água, os danos humanos e materiais são avultados. O hábito de lidar com as cheias foi perdido e as comunidades que dependem do rio sentem-se impotentes para fazer face às adversidades. Com a construção da barragem, as inundações, deixaram de ser previsíveis. O rio tomou-se instável

A construção da barragem diminuiu ainda, drasticamente, a diversidade e a produtividade biológica no delta do rio. Com a regulação do seu fluxo, verificou-se uma alteração da salinidade, uma progressiva substituição da vegetação das terras húmidas do rio Zambeze, perda progressiva de habitats naturais e riscos acentuados para a saúde face à estagnação das águas e consequente propagação da malária, entre outras doenças. Economicamente, a barragem nunca gerou os benefícios/ganhos que estiveram na origem da sua construção e trinta anos depois, os prejuízos acumulam-se num projecto de desenvolvimento que afinal se revelou insustentável.

( Beilfuss et al, 2002; Beilfuss e Bento, 2003)

Nos casos em que o deslocamento forçado pode significar uma melhoria considerável das condições materiais das populações indígenas, a sua existência pode ficar irremediavelmente perdida ao abdicarem do seu modo tradicional de vida, o único que conhecem. Habitadas a vastos territórios de caça e à pastorícia são frequentemente confinadas a um espaço exíguo, encorajadas à sedentarização e a abraçarem as modernas e racionais formas do uso da terra.

Os governos argumentam habitualmente que estas populações foram “desenvolvidas,” ou ainda, que tiveram a oportunidade de “se modernizarem”, passando a beneficiar de um conjunto de recursos ao qual não teriam tido acesso de outro modo. As populações indígenas têm desde há muito reivindicado o direito de serem elas próprias a determinarem se querem ou não participar nesse desenvolvimento, baseando-se no seu direito à autodeterminação (Colchester, 1999).

#### **1.4 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA NO ÂMBITO DAS NORMAS E POLÍTICAS INTERNACIONAIS VIGENTES**

##### **1.4.1 – Obrigações Normativas Internacionais**

Desde meados do século XX que os Estados se comprometeram em respeitar um vasto conjunto de tratados internacionais vinculativos para as partes contratantes, no sentido de proteger as populações obrigadas à migração forçada, designadamente, os refugiados e deslocados internamente em virtude de conflitos e perseguição política. Não se registou idêntica preocupação no que diz respeito aos DIPD, não obstante, sofrerem as mesmas privações e serem alvo de violações similares.

Como vimos, ao abrigo do Artigo 1º da Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, a legislação sobre a protecção de refugiados visa uma categoria específica de migrantes forçados que atravessaram as fronteiras externas do seu país buscando protecção de um outro estado; normas que pela delimitação conceptual a que obrigam, excluem os DIPD de uma eventual protecção ao abrigo das mesmas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A protecção concedida aos refugiados visa essencialmente garantir a sua permanência e sobrevivência num Estado estrangeiro, nomeadamente, através da emissão de documentos de identificação, prestação de serviços básicos de saúde, trabalho remunerado; necessidades que não encontram forçosamente correspondência no âmbito dos DIPD.

O conceito de deslocados internamente permite abarcar as restantes dimensões da migração forçada que não encontram enquadramento no conceito de refugiado. De acordo com os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internamente das Nações Unidas (1998)<sup>12</sup>, são abrangidas por esta categoria *“pessoas ou grupos de pessoas forçadas a deixar as suas casas ou os seus locais habituais de residência, em particular em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”*. A terminologia de “em particular” indica que a lista não é exaustiva possibilitando a inclusão de deslocados internamente em virtude de outros condicionalismos não mencionados, “em particular” os deslocados por projectos de desenvolvimento.

O Princípio 6º n.º1 refere que “todo o ser humano tem o direito de ser protegido contra a deslocação arbitrária da sua casa ou do seu local de residência habitual”; o n.º 2 a) determina ser a proibição dos deslocamentos arbitrários aplicável aos casos de projectos de desenvolvimento de grande escala, que não sejam justificados por um interesse público superior (compelling and overriding public interest). Considerando que cabe aos Estados definirem aquilo que entendem por utilidade pública e interesse nacional e, não sendo frequentemente chamados a justificar as suas escolhas, os DIPD em nome do “interesse público superior” podem não o ser necessariamente. Por outro lado, apesar dos DIPD serem manifestamente abrangidos pela categoria dos deslocados internamente não são contabilizados enquanto tal. O deslocamento interno é usualmente identificado como sendo repentino, enquanto que nos DIPD existe um processo prévio de planeamento. A atribuição de uma compensação pela expropriação dos bens das populações deslocadas no âmbito dos DIPD, parece constituir também justificação para a sua exclusão desta categoria (Vellath, 2003).

Na ausência de referências expressas e vinculativas sobre a protecção destes deslocados, a procura de regulamentação para o efeito pode apenas ser enquadrada e fundamentada com base nos princípios gerais de direitos humanos. Tais preceitos englobam tratados internacionais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966a) que estatui no seu artigo 12º nº 1, o direito do indivíduo de

---

<sup>12</sup> Devido à necessidade de proporcionar um quadro legal para uma actuação em favor dos deslocados internamente, o Representante do Secretário Geral para as Pessoas Deslocadas Internamente, Francis M Deng, apresentou em 1998, os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internamente à Comissão dos Direitos Humanos da ONU. Salientam que as pessoas têm o direito de serem protegidas contra a deslocação arbitrária e de viverem em condições de segurança, com dignidade durante a deslocação. Têm ainda direito à reinstalação e reintegração em segurança.

circular livremente no território de que é nacional e de aí escolher livremente a sua residência. O artigo 17º estabelece que ninguém será objecto de intervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada ou no seu lar. O Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966b), estatui no seu artigo 11º nº 1, o direito de todas as pessoas usufruírem de um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes.

Dado o facto de muitas das pessoas afectadas serem populações indígenas e minorias étnicas poder-se-á também recorrer à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, (ONU, 1965) ou ainda à Convenção n.º 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais em países independentes (OIT, 1989) que consagra no artigo 14º o direito de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Esta Convenção contém ainda no artigo 16º referências explícitas aos DIPD, deliberando que o deslocamento e o realojamento destes povos, quando necessário, apenas poderá verificar-se com o livre consentimento dos mesmos. Estabelece o direito à indemnização pelas perdas sofridas, e sempre que possível, a atribuição de terras cuja qualidade e estatuto jurídico sejam similares às que ocupavam anteriormente<sup>13</sup>.

Estas convenções apresentam contudo, uma protecção limitada pelo facto de serem diminutas as referências explícitas aos DIPD e por serem poucos os países em desenvolvimento (onde a maior parte dos deslocamentos ocorre) que transpuseram as suas cláusulas para o ordenamento jurídico nacional (Barutsciski, 2000).

---

<sup>13</sup> A Convenção da OIT n.º 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes de 1989, estabelece no Artigo 16º alínea 1)-“Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam;” alínea 2)- “Quando, excepcionalmente, o deslocamento e o realojamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efectuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o deslocamento e o realojamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive inquéritos públicos, quando for apropriado, nos quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efectivamente representados;” alínea 3)- “Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar às suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu deslocamento e realojamento;” alínea 4)- “Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais àqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indemnização em dinheiro ou em bens, essa indemnização deverá ser concedida com as garantias apropriadas;” alínea 5)- “Deverão ser indemnizadas plenamente as pessoas deslocadas e realojadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.”



### **1.4.2 - Políticas e Orientações das Instituições de Financiamento Internacionais**

Os passos mais significativos para o enquadramento normativo desta problemática, resulta das próprias IFI, em particular do BM. O realojamento forçado era até aos anos 80 entendido como questão marginal relativamente aos objectivos económicos e questões técnicas que o projecto envolvia (Rew et al, 2000). A preocupação com os impactos sociais e ambientais negativos, com o empobrecimento das populações atingidas foi sendo enfatizada desde então, dando origem a uma efectiva política operacional de deslocamento e realojamento forçado que foi evoluindo e sendo revista ao longo do tempo<sup>14</sup>.

A Política Operacional do BM - *Operational Policy on Involuntary Resettlement OPA 4.12*, de 2001 (ver anexo I) determina que (World Bank, 2001):

- o deslocamento forçado deve ser evitado sempre que possível ou minimizado, devendo ser explorados traçados alternativos;
- sempre que não for possível evitar o deslocamento, as actividades de realojamento devem ser concebidas e executadas enquanto programas de desenvolvimento sustentáveis, devendo ser disponibilizados recursos suficientes para que as pessoas deslocadas possam partilhar dos benefícios gerados pelo projecto;
- as pessoas atingidas pelo deslocamento devem ser consultadas e ser-lhes dadas oportunidades para participarem no planeamento e implementação do programa de realojamento;
- as pessoas deslocadas devem ser assistidas nos esforços para a melhoria das suas condições de vida devendo, no mínimo, ser restaurado o nível de subsistência que detinham antes da implementação do projecto.

A Política Operacional do BM apela ainda aos Estados para que prepararem uma política ou plano de realojamento que deverá observar os seguintes princípios:

---

<sup>14</sup> As revisões das directivas e políticas operacionais do BM tiveram lugar em 1986, 1988, 1990, 1997, 1999 e 2001.

- conter medidas que visem assegurar informação aos deslocados quanto aos seus direitos, bem como garantias de que serão consultados sobre as opções disponíveis, providenciando alternativas técnicas e economicamente viáveis;
- sempre que haja necessidade de deslocação física, devem ser tomadas medidas que proporcionem aos deslocados assistência durante o período de realojamento, a concessão de uma habitação ou local para a reconstrução da mesma, atribuição de terras para fins agrícolas (entre outros) e cujo potencial produtivo não deve ser inferior ao previamente existente;
- quando necessário, devem ainda ser tomadas medidas que garantam aos realojados acompanhamento após o deslocamento durante a fase de transição, assistência para o desenvolvimento e melhoria das suas condições de vida.

A política operacional do BM refere ainda ser necessário dar uma atenção particular aos grupos mais vulneráveis: os que se situam abaixo do limiar da pobreza, os sem-terra, idosos, populações indígenas, minorias étnicas, mulheres e crianças.

Os bancos regionais de financiamento do desenvolvimento, seguindo os passos do BM, desenvolveram de igual modo políticas e directivas sobre realojamento forçado, produto de uma alteração das percepções quanto ao fenómeno dos DIPD. Destaca-se o caso do *Asian Development Bank* (ADB) que adoptou, em 1995, a sua política de realojamento forçado. Tal resulta do reconhecimento da importância de certos projectos no desenvolvimento local, regional e nacional, bem como da constatação de que tais projectos podiam dar origem a conflitos entre os objectivos nacionais de desenvolvimento e os interesses dos indivíduos e das comunidades negativamente afectadas pelos mesmos. É convicção do ADB que *“a focalização nas pessoas afectadas e no seu bem estar deve (i) melhorar a forma como os projectos são concebidos, planeados e implementados, e (ii) tornar o desenvolvimento não apenas económico mas também social e ecologicamente benéfico; abordagem em sintonia com o duplo objectivo da redução da pobreza e do crescimento económico sustentável da Instituição (ADB, 1995).*

A política de realojamento do ADB é muito similar à política de realojamento involuntário do BM (inspirada na Directiva Operacional 4.30 de 1990). Sempre que possível, o deslocamento forçado deve ser evitado e, em caso de tal medida ser absolutamente necessária, deve ser minimizado. Deve ser executado enquanto parte de um projecto de desenvolvimento com a participação da população afectada que deve ser social e economicamente integrada na comunidade de acolhimento. São três

as componentes essenciais do realojamento forçado: (i) compensação pela perda de benefícios, de meios de subsistência e de rendimento, (ii) assistência para o realojamento incluindo a disponibilização de novas terras com facilidades e serviços adequados, (iii) assistência para a reabilitação no sentido de alcançar, pelo menos, o mesmo nível de bem-estar que teriam com ou sem o projecto.<sup>15</sup>

O Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) desenvolveu vários esforços desde 1984 com o intuito de sistematizar as questões sobre o realojamento e no sentido da sua operacionalização. Em 1991 começou a traçar as orientações e directrizes que foram sendo utilizadas pelo BID na abordagem às questões do realojamento, de forma a melhorar as suas práticas e procedimentos nesta matéria, culminando com a adopção, em 1998, da sua primeira política operacional sobre realojamento forçado – OP-710. Esta política comunga fortemente dos ensinamentos retirados das políticas operacionais do BM e do ADB. De igual modo, o Banco Africano de Desenvolvimento aprovou, em 1995, directivas sobre realojamento involuntário que decorrem, grosso modo, das directivas operacionais do BM sobre esta matéria.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) adoptou também um conjunto de princípios orientadores sobre deslocamento e realojamento forçado em 1991 -“*Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects*” (ver anexo II), cujo objectivo é o de garantir que os responsáveis pela concepção e implementação dos projectos actuem de acordo com as melhores práticas nesta matéria e, ainda, de forma a que as populações afectadas possam beneficiar dos projectos e ver restabelecido o seu sistema produtivo. Os princípios básicos que dão corpo a esta política derivam, também eles, das normas do BM, referindo que (OCDE, 1992):

- o deslocamento involuntário deve ser evitado sempre que possível, devendo ser exploradas todas as concepções alternativas para o projecto e considerada a alternativa de não o executar (*the non-action alternative*). Sempre que o deslocamento forçado seja inevitável, devem ser cuidadosamente preparados planos de realojamento, tendo em consideração os interesses e necessidades das populações, bem como a protecção do ambiente;

---

<sup>15</sup> Esta política de realojamento forçado seria ainda complementada pela adopção, em 1998, do “*Handbook on Resettlement: A guide to Good Practice*”, um guia prático de consulta rápida para utilização dos membros do Banco, das equipas operacionais, dos consultores e profissionais das várias agências envolvidas na concepção e implementação de programas e operações de realojamento.

- os planos de realojamento devem ser concebidos e implementados enquanto programas de desenvolvimento, devendo ser dotados de recursos financeiros e das oportunidades necessárias para que as populações afectadas possam partilhar os benefícios;
- a participação da comunidade e das agências de desenvolvimento é apresentada como fundamental na concepção e execução do referido plano, sendo essencial a inclusão das mulheres em todo o processo;
- as comunidades que recebem os realojados devem igualmente participar e ser assistidas em todo o processo, com o objectivo de fazer face a possíveis consequências negativas tanto ao nível sócio-económico como ambiental;
- deve ser dada uma atenção especial às populações indígenas e minorias étnicas detentoras de direitos consuetudinários;
- todo o processo de realojamento deve ser efectivamente supervisionado.

Apesar da importância destas normas, não existem investigações que permitam concluir sobre a efectiva aplicação destas normas que carecem, também, de um efeito sancionatório. Sobre todo este disposto normativo emanado das IFI pesa ainda o facto de não possuir um carácter vinculativo. Citando Barutciski (2000:9), *"a exposição das normas de protecção pode ser apenas um exercício de importância limitada se este não for acompanhado de uma análise das opções disponíveis em caso de violação dessas mesmas normas. Embora muitas das normas internacionais vinculativas sobre direitos humanos se encontrem relativamente bem desenvolvidas e sejam bem conhecidas, o principal problema reside na esfera da execução da lei. Pode a crescente consciencialização sobre padrões de direitos humanos em relação aos projectos de desenvolvimento conduzir a um maior cumprimento das normas internacionais? Existirá suficiente vontade política por parte dos vários agentes da comunidade internacional no sentido de encarar seriamente os frequentes abusos associados aos DIPD?"*

O problema coloca-se quando se trata de accionar mecanismos legais colocando frente a frente, por um lado, os direitos individuais dos cidadãos e, por outro, o próprio governo enquanto responsável tanto pelo deslocamento forçado como pela protecção das populações por ele afectadas. Desta situação resulta necessariamente a questionabilidade quanto à aplicação efectiva das normas que legitimam os direitos fundamentais dos deslocados por parte das entidades competentes para o efeito. O resultado traduz-se, manifestamente, nos vários obstáculos e contrariedades

enfrentadas por estas populações quanto à sua participação no processo de deslocamento e validação dos seus direitos.

### **1.4.3 - O Interesse Superior da Nação *versus* Direitos Fundamentais do Indivíduo**

Invocando a força do princípio que confere o poder de expropriação para fins de utilidade pública, os Governos justificam a expropriação de terras e bens reclamando o “interesse superior” da Nação. São assim accionados mecanismos, por vezes coercivos, que forcem as pessoas ao deslocamento em virtude de projectos apresentados enquanto obras necessárias ao progresso e à modernização.

#### **1.4.3.1 - A Expropriação, a Utilidade Pública e o Interesse Nacional**

O direito dos Estados à soberania sobre as suas riquezas e recursos naturais é hoje plenamente reconhecido. O seu direito inalienável em dispor livremente das suas riquezas e território deve ser exercido com base no interesse do desenvolvimento nacional e bem-estar da sua população. A nacionalização e a expropriação deverão estar fundamentadas em razões de utilidade pública, de segurança ou interesse nacional, entendidos enquanto superiores ao mero interesse particular ou privado, nacional ou estrangeiro (ONU, 1962).

A este propósito a Constituição da República Portuguesa estabelece no seu artigo 62º que a expropriação por utilidade pública apenas se pode verificar com base na lei e mediante o pagamento de uma indemnização justa. A expropriação consiste na privação da propriedade ou do uso de determinada propriedade ou bem imóvel e dos direitos inerentes, por acto da autoridade pública e motivo permanente de utilidade pública. O conceito de utilidade pública reflecte-se segundo J.J. Canotilho e Moreira (1993:335) no acto através do qual a autoridade competente “*atesta o interesse público da obra ou trabalho legitimador do sacrifício de bens ou direitos patrimoniais dos particulares.*” Acrescenta que “*utilidade pública não significa necessariamente utilidade em benefício do interesse de entidades públicas, podendo tratar-se de utilidade pública para fins privados*” mas que este “*alargamento de utilidade pública deverá estar sujeito a requisitos especiais, sob pena da expropriação se transformar numa forma de ablação de bens particulares a favor de particulares.*” (idem, ibidem). A expropriação deve assim preencher os critérios da legalidade, da utilidade pública e da

justa indemnização, devendo esta respeitar os princípios da igualdade e proporcionalidade, ou seja, as indemnizações a atribuir não devem ser irrisórias nem desproporcionadas à perda do bem expropriado.

Mas o recurso à utilidade pública deve ser feito em benefício de toda a população ou tão somente de uma elite política e económica? Poder-se-á falar em utilidade pública quando os benefícios se dirigem essencialmente às elites urbanas? A Índia, por exemplo, é um dos países que detém maior número de barragens com vista ao abastecimento de energia e distribuição de água. Contudo, um quinto da população deste país não tem acesso a água potável e dois terços não possuem saneamento básico. Mais de 70% das famílias rurais da Índia não possuem electricidade. Nos estados mais pobres, 80% da população *Adivasi* e *Dalit* não tem acesso à mesma. A electricidade é produzida em nome dos pobres, mas consumida pela população mais abastada (Roy, 2000). A necessidade é também um conceito associado à utilidade pública. Neste exemplo, não será o abastecimento junto das populações rurais mais necessário?

Os grandes projectos de desenvolvimento, em particular as grandes barragens, constituem nos países em desenvolvimento, verdadeiros símbolos do poder, do orgulho e da exaltação da soberania nacional, mesmo se, como em Africa, ou no caso concreto de Cahora Bassa, raramente tenham produzido benefícios efectivos e um desenvolvimento sustentável. Figuram lado a lado com as maiores maravilhas do mundo criadas pela mão do homem e evocados em contextos como o da “abolição do feudalismo” de Nasser, no Egipto, a expressão da unidade e aspiração nacional de Nkrumah, no Gana, ou ainda enquanto os “templos da India moderna” de Nehru “templos” pelos quais *“as pessoas deslocadas tem de se sacrificar em nome do interesse nacional.”*<sup>16</sup>

Embora exista uma tendência ocidentalizada para considerar estas grandiosas obras como produtos do passado, da economia estatal e do totalitarismo político, sem grande expressão no contexto da actual economia de mercado e de democratização global, muitos países desenvolvidos continuam a apontar os mega-projectos enquanto verdadeiros símbolos da modernização e da capacidade de realização nacional. Este parece ser o caso de Portugal, da barragem de Foz Côa (que não chegou a acontecer), da barragem do Alqueva, da Expo 98 ou mesmo da ponte Vasco da Gama, a propósito

da qual Garcia e Subtil (2000:743) sustentam que do ponto de vista dos interesses construtivistas, se inscreve *"numa orientação política e económica de construção de mega-estruturas e mega-projectos abalizados pelo novo credo nacional de atingir o patamar da modernização"*. Referem ainda a convivência profícua entre mega-projectos técnicos impactantes e a democracia liberal, tendo passado mesmo a ser o orgulho do país. Para alguns, estes mega-projectos, disseminados um pouco por todo o mundo, constituem apenas símbolos da megalomania e da corrupção que pouco têm a ver com o interesse nacional.



#### **1.4.3.2 - Direitos Fundamentais e a Soberania Nacional**

Os DIPD realçam uma contradição inerente à própria reivindicação da soberania estatal: o desenvolvimento através da modernização reclama realizações concretas por parte dos Estados em nome da população enquanto um todo e, simultaneamente, impõe o sofrimento, a marginalização e o empobrecimento de determinados grupos enquanto parte dessa mesma população. Desafia igualmente um outro pressuposto da soberania nacional - o de representar de igual forma todos os cidadãos.

Para Turton (2002) a figura do deslocamento e realojamento forçado, em nome do interesse nacional e de forma a abrir caminho para os projectos de desenvolvimento, realça a ambiguidade e a tensão existente no próprio conceito de estado-nação. Trata-se, segundo o autor, de uma tensão entre este, enquanto fonte legítima do controle político sobre um dado território, e a comunidade de cidadãos de idênticos direitos. No âmbito dos DIPD, o Estado exerce o seu poder e força no sentido do desenraizamento de um grupo de cidadãos, geralmente os mais pobres e desprovidos de poder. O objectivo destes projectos é beneficiar uma população mais vasta do que aquela que é suposto deslocar, legitimando, assim, legal e moralmente, o facto de uns beneficiarem dos projectos e outros apenas suportarem os seus custos. Alguns destes projectos beneficiam efectivamente muitas pessoas mas outros não produzem grandes benefícios ou tão somente para uma elite já abastada, implicando grandes perdas de terra arável e de recursos já escassos. Alguns são impostos num dado local, mesmo existindo alternativas viáveis que reduziriam o número de deslocados. Em todos estes casos é assumido que tal é feito de acordo com o interesse nacional, originando deslocamentos forçados, injustos, mas perfeitamente legais (Appa e Patel, 1996).

<sup>16</sup> - Jawaharlal Nehru, primeiro ministro da Índia, dirigindo-se às populações que tinham sido deslocadas pela Barragem de Hirakud em 1948 afirmava *"if you are to suffer, you should suffer in the interest of the country."* (Penz, 2002).

Os Estados são, como referido, igualmente responsáveis pela protecção e bem-estar das populações afectadas, que apenas podem contar com a protecção do sistema legal dos países que lhes conferem cidadania. A análise dos instrumentos jurídicos que concedem a referida protecção revelam, como vimos, o vazio legislativo existente.

O desenvolvimento das normas internacionais de direitos humanos tem contudo desafiado e corroído o próprio conceito de soberania nacional, ao permitir a ingerência nos assuntos internos em caso de violação dos direitos fundamentais. Reisman (citado em Turton, 2002), considera que, no actual direito internacional, a soberania reside nos cidadãos de um determinado Estado e não, como anteriormente era entendido, no seu Governo. Acrescenta que uma violação da "soberania" destas pessoas pelo próprio Estado levanta a possibilidade de um terceiro Estado interferir legalmente nos assuntos internos do primeiro, no sentido de proteger os direitos dos cidadãos. Estes direitos funcionam enquanto contrapeso aos direitos do Estado, nomeadamente no âmbito da expropriação para fins de utilidade pública e interesse nacional. E se, de acordo com Turton (2002), a *raison d'être* dos Estados é apoiar e proteger os direitos dos seus cidadãos e ao fracassar na missão, deixam de poder reclamar a sua legitimidade, justificando assim a intervenção de outros Estados. Se esta tem sido a abordagem ao nível das violações de direitos humanos em contextos de conflitos, a prática não tem sido seguida nas violações cometidas no âmbito dos DIPD.

A resistência em função da crescente consciencialização das populações sobre os seus direitos e a abordagem mais pró-activa dos vários intervenientes no processo, permitem uma cada vez maior afirmação dos DIPD, enquanto um problema global de desenvolvimento que exige uma solução adequada.



*"The tree that's been transplanted will never make as pleasant a shade  
as the tree that grows where it always stood."*

*(Provérbio Baule)*

## **CAPÍTULO II - MODELOS DE ANÁLISE DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS E PROCEDIMENTOS PARA O REALOJAMENTO**

O crescimento exponencial de grandes projectos de infra-estruturas que se verificou, em particular, ao longo das décadas de 70 e 80, originou, como vimos, um dramático crescimento no número de populações forçadas ao deslocamento, sem no entanto existir um adequado plano de realojamento das mesmas. A preocupação declarada com a temática surge apenas nos anos 90, fruto de políticas e processos de realojamento fracassados e do sofrimento da população deslocada. Os estudos que se realizaram demonstraram que o deslocamento das populações se traduzia, não somente na perda de terras, de bens e de postos de trabalho, mas, também, na desarticulação social e cultural, na insegurança alimentar, na desagregação das redes de produção, de comercialização e de financiamento. A avaliação do impacto do deslocamento nas populações comprovou a degradação das condições de vida, a inadequação dos locais de realojamento e, ainda, as profundas dificuldades destas pessoas em reconstruírem os seus meios de subsistência.

Apesar dos progressos verificados nas ciências sociais sobre a temática do realojamento, muitas variáveis do processo continuam por estudar e permanecem ainda pouco conhecidas. De um modo geral, os dramas associados aos DIPD (o súbito desenraizamento das populações, o empobrecimento e a marginalização), têm atraído uma maior atenção por parte dos investigadores do que o moroso, difícil e menos espectacular processo para a reconstrução das suas vidas. Para alguns autores, o fenómeno dos DIPD, pela sua dimensão e pelos problemas que levanta, justifica, não somente a plena atenção dos cientistas sociais, bem como uma análise comparativa com refugiados e deslocados internamente sujeitos a um mesmo tipo de pressões, depressões e convulsões. A investigação sobre os procedimentos de realojamento destes dois grupos tem sido feita de forma independente como se de duas realidades perfeitamente distintas se tratasse.<sup>17</sup> Para Cernea (1990, 1995, 2000),

---

<sup>17</sup> Os estudos desenvolvidos por Scudder e Colson (1982), Oliver Smith e Hansen (1982) constituem tentativas de unificação destes dois sectores através de um mesmo enquadramento sociológico, tanto ao nível conceptual como analítico.

as lições que se podem retirar de ambos os procedimentos de realojamento podem conter lições mutuamente enriquecedoras, constituindo um campo promissor para a transferência de experiências, sendo necessário investigar e explicar as semelhanças e diferenças entre ambos os grupos, em particular através de um reforço mútuo para a formulação de recomendações políticas e estratégias operacionais.

Embora alguns investigadores sejam defensores da existência de uma realidade muito similar entre DIPD e outros migrantes forçados, outros advogam tratar-se de situações perfeitamente diferenciadas quanto às suas causas, forma de deslocamento, estatuto e necessidades. De acordo com Muggah (2003b) os planos de realojamento têm em comum o facto de serem concebidos e implementados para transferir populações de uma área para outra. Mas, contrariamente aos refugiados e outros deslocados, as populações afectadas pelos DIPD não podem alimentar expectativas de um dia serem realojadas nas terras que tiveram de abandonar. Por outro lado, enquanto o deslocamento e realojamento em virtude de conflitos resulta de um processo espontâneo, descoordenado, temporário e imprevisível, não sendo, teoricamente, possível o seu planeamento antecipado, os DIPD são previamente traçados, podendo os riscos e impactos negativos serem minimizados. São assim estabelecidos procedimentos concretos para a expropriação e compensação, realojamento e reabilitação no âmbito de um processo de realojamento permanente, cujas formulações teóricas, políticas e pragmáticas passamos de seguida a analisar.

## **2.1 - A ABORDAGEM TEÓRICA CONVENCIONAL**

### **2.1.1 - A Análise Custo/Benefício dos Projectos**

A metodologia inerente à análise custo/benefício (ACB) de um dado projecto justifica o investimento sempre que a soma dos seus benefícios seja consideravelmente superior à soma dos seus custos (Cernea, 1997a, 1999, 2000). Tradicionalmente, a concepção eficiente de um projecto é, tipicamente, aquela que é concebida de forma a minimizar os custos privados das operações de construção do projecto (capital, matérias primas, trabalho, energia) em função de um dado nível de benefício dele resultante, enfatizando os seus benefícios líquidos, ou pelo menos, assegurando que os seus benefícios sejam superiores aos seus custos (Pearce, 1999). Nesta abordagem, as análises de risco constituem um dos instrumentos mais importantes para a concepção e financiamento de projectos que, convencionalmente, se focalizam

nos riscos inerentes ao investimento de capital, avaliando as fontes de financiamento, o volume do capital, os efeitos e os riscos que podem reduzir a taxa de retorno do capital investido. São frequentemente utilizadas análises de sensibilidade (*sensitivity analyses*) para traçar cenários alternativos de investimento, para minimizar os riscos e assegurar a melhor rentabilidade para os investidores (Cernea, 2000; Pearce, 1999).

A justificação de que soma dos benefícios de um determinado projecto de desenvolvimento devem necessariamente ser superiores à soma dos seus custos pode, numa primeira análise, parecer razão suficiente. Contudo, alguns dos princípios inerente à ACB são inconsistentes com os princípios do desenvolvimento sustentável. A metodologia que utiliza, enquanto instrumento macroeconómico, não permite a exploração da distribuição dos custos e benefícios de um projecto entre os vários intervenientes ou a atenuação das consequências do deslocamento. Esta é talvez a causa mais profunda do insucesso dos programas de realojamento (Pearce, 1999).

A concepção dos projectos carece, muitas vezes, de uma análise detalhada sobre a dimensão global dos custos, dos riscos financeiros e económicos mas, também, sociais e ambientais. O realojamento, enquanto custo social, é assim facilmente negligenciado na tentativa de minimizar as despesas na fase de concepção do projecto; as análises de risco deveriam ser mais abrangentes e incluir, para além do risco financeiro, os riscos em que incorrem todos os intervenientes, bem como a forma como os mesmos se distribuem (Koenig, 2001).

A ACB não responde à questão essencial sobre *“quem paga os custos, quem especificamente colhe os seus benefícios ou quem perde. Avalia apenas os efeitos <<globais>> da concepção do projecto, de modo a determinar qual a posição relativamente a outras alternativas de investimento”* (Cernea, 1999:20). As perdas e os danos causados às populações deslocadas não são de todo compensados pelos benefícios integrados do projecto, uma vez que, a distribuição destes não se encontra orientada nesse sentido. Na Índia, por exemplo, a zona agrícola e florestal de *Singrauli*, foi desde a década de 70 e ao longo dos anos 80 e 90, progressivamente transformada numa zona industrial. Cerca de 90% da sua população foi forçada ao deslocamento, tendo algumas pessoas sido deslocadas várias vezes (IRN, 2003). A electricidade gerada na zona, destina-se a consumidores que se localizam a centenas de quilómetros de distância, na capital Deli e outras cidades no Norte, enquanto que

muitos daqueles que tiveram de abandonar as suas terras para dar lugar a esta zona industrial, não têm acesso à mesma.

Por outro lado, obedecendo à racionalidade de uma análise custo/benefício, de minimização dos custos do projecto, existe uma tendência para a subavaliação dos bens expropriados traduzindo-se em compensações que não reflectem o valor real dos bens (Cernea, 2000). Neste tipo de análises, a perda de bens materiais, e uma multiplicidade de custos sociais, são menosprezados. Estes são, erradamente, entendidos como sendo apenas aqueles que não são quantificáveis e que não cabem no âmbito dos custos internos directos do projecto (equipamentos, materiais, recursos humanos). São rotulados de “externalidades” e, portanto, não contabilizados no orçamento; são porém custos sociais reais para a população e incluem tudo aquilo que ela perde com o deslocamento: terras, alojamento, trabalho, colheitas, propriedades, bens comuns, lugares sagrados, acesso a serviços públicos (Cernea, 1999).

Embora muitos destes custos não sejam, efectivamente, fáceis de contabilizar, tal não deve servir de justificação para a ausência total de avaliação. Ignorar estas perdas, intencionalmente ou não, minimiza os custos contabilizados do projecto, sem no entanto minorar os seus custos reais.

Segundo Cernea (2000:48) *“o facto dos projectos de desenvolvimento produzirem frequentemente ganhos de longo prazo para um conjunto de beneficiários, não torna o desenraizamento dos deslocados menos doloroso. Em termos reais, os custos pessoais não são totalmente subtraídos dos benefícios agregados dos projectos, nem tão pouco pagos pelos beneficiários dos mesmos. Estes custos são apenas cobertos, numa pequena proporção, pelas diminutas compensações atribuídas por ocasião da expropriação dos bens, tendo a população afectada de suportar uma fracção desproporcionadamente vasta dos mesmos, em nome de um bem maior para um número maior. Este tipo de falsa racionalidade colide com a justiça social. Vicia tanto a própria filosofia do desenvolvimento como a sua implementação prática”*.

Sempre que estão em causa mega-projectos de infra-estruturas, como a construção de barragens para fornecimento de sistemas de irrigação, de água potável ou de energia eléctrica, os mesmos são politicamente justificáveis em termos dos benefícios líquidos que geram para a sociedade como um todo. As medidas para a avaliação



destes benefícios líquidos fundamentam-se na taxa económica de retorno, que considera apenas as quantidades e preços dos *inputs* e *outputs* do projecto.<sup>18</sup>

A avaliação dos impactos e dos custos sociais e ambientais é objecto de atritos entre os proponentes do projecto e as populações afectadas que, não obstante o facto de se encontrarem em melhor posição para a definição dos mesmos, são maioritariamente excluídas do processo. Na actualidade fruto de uma maior consciencialização para o problema dos DIPD e dos seus efeitos, foram dados passos significativos no sentido de integrar variáveis, custos sociais e ambientais nas análises ACB. Ignorar estes custos na concepção de um projecto é cada vez mais improvável devido ao protesto das populações, pressão das ONG e das próprias IFI.

A possibilidade de que a “internalização” dos custos com o realojamento possa gerar taxas de retorno inaceitáveis é contudo algo problemático. Quando esta situação se verifica, após correcta avaliação dos custos do realojamento, os projectos em questão poderiam ser abandonados; esta constatação suscita preocupações graves, em especial naquelas situações em que o projecto é considerado uma prioridade nacional no colmatar de necessidades básicas. Parafraseando Pearce (1999), existe sempre uma qualquer outra alternativa viável, pelo que a argumentação sobre as necessidades nacionais e as taxas de retorno inaceitáveis não pode constituir justificação para negligenciar um adequado financiamento do realojamento. Para o autor, devem ser consideradas duas situações distintas: (i) a minimização da dimensão do deslocamento e (ii) a negociação (*trade-off*) envolvida entre minimizar os custos do realojamento e os benefícios do projecto. Na primeira situação, existindo dois possíveis cenários para a concepção e implementação de um projecto: um que implica maior número de deslocados e um outro que reduz significativamente o seu número e que em qualquer dos casos, resulta num mesmo *output*. Deverá optar-se por aquele que implica menor deslocamento de população. Esta análise tem intrínseca uma concepção eficiente do projecto, incorporando o realojamento enquanto custo a suportar.

---

<sup>18</sup> Segundo a WCD (2000), a optimização económica e técnica dos projectos relativos a barragens tem, frequentemente, sido feita à custa da externalização dos seus custos sociais e ambientais, existindo uma tendência para exagerar os benefícios esperados de qualquer projecto, em detrimento dos custos humanos e sociais; estes custos são minimizados e apresentados como sendo facilmente manejáveis ou simplesmente ignorados.

A segunda situação é um pouco distinta, uma vez que, contrariamente à primeira, envolve um certo grau de troca. Esta situação ocorre sempre que a concepção inicial de um projecto é alterada. Verifica-se, por exemplo, sempre que a cota de uma barragem é diminuída com vista à redução da zona a inundar e consequente redução do número de pessoas a realojar. Embora este reajustamento possa não ter efeitos sobre o nível de rendimento gerado por um dado projecto, pode também implicar a sua redução. Cabe aos responsáveis pela concepção do mesmo fazer uma análise comparativa dos custos do deslocamento e realojamento com os benefícios do projecto. Ao verificar que ambas as partes afectadas são equiparáveis, ou seja, tanto a população beneficiária como a afectada são igualmente pobres, a análise dever-se-á centrar numa comparação de custos. Se a compensação total a atribuir aos desalojados for menor que o valor dos benefícios do projecto (electricidade, no nosso exemplo), deve manter-se a concepção inicial do projecto (cota inicial da barragem) e deslocar as famílias afectadas. Em caso de se verificar a situação inversa, ou seja, os custos das compensações a atribuir serem maiores do que o valor acrescentado dos benefícios, então dever-se-á optar por uma nova concepção do projecto (reduzir a cota da barragem). O autor refere ainda que, embora este tipo de análise tenha como pressuposto que ambas as partes sejam igualmente merecedoras (populações afectadas e beneficiárias), existe uma assimetria entre o valor da perda (população deslocada) e o valor de um ganho em bem-estar (consumidor), pois *“um dólar de perda pode ser muito mais importante em termos sociais do que um dólar de ganho, mesmo que os ganhos e as perdas sejam um acréscimo para pessoas com os mesmos rendimentos e riqueza”* (Pearce, 1999:57).

Recentemente, a análise ACB tem beneficiado das orientações emanadas pelo BM (ver capítulo I) que advogam que estes custos “externos” devem ser incorporados nos projectos, calculando os custos do realojamento enquanto parte integrante dos mesmos. Na actualidade, as deficiências dos projectos de realojamento resultam, maioritariamente, do fracasso na implementação destas orientações. Muitas agências governamentais que, inicialmente, aceitam a política do BM, acabam por voltar às antigas práticas e rotinas sem cumprir o previamente acordado. Esta tendência é, como já referido, fruto de uma falta de vontade política.

### **2.1.2- Compensação e Reabilitação**

Compensação e reabilitação devem assegurar um tratamento equitativo e compensar os impactos negativos do realojamento forçado, de forma a que, após o período de

transição, as populações possam restaurar e superar os níveis de vida que usufruíam antes do deslocamento, integrando-se de forma plena na nova comunidade. Como mencionado no capítulo I, os DIPD originam para além do deslocamento físico das populações e da expropriação de terras e bens, uma desarticulação ou mesmo destruição dos processos produtivos, da organização social, das redes de relações sociais e de todo um conjunto de direitos individuais e comunitários que, dificilmente, podem ser financeiramente compensados, substituídos ou restaurados.

A compensação atribuída pela perda de bens, porque tradicionalmente associada a uma lógica ACB, revela-se, muitas vezes reduzida, insuficiente e inapropriada devido, por um lado, (i) à especificidade das pessoas afectadas e, por outro, (ii) à natureza dos bens expropriados.

Relativamente às populações afectadas, as mais abastadas encontram-se em melhores condições para obter uma compensação adequada, possuem documentos oficiais de posse das propriedades, facilmente accionam mecanismos jurídicos sempre que estejam insatisfeitas com os montantes das indemnizações atribuídas. Encontram-se ainda numa posição mais vantajosa para reclamar e disputar a atribuição de parcelas de terreno melhor localizadas e mais produtivas. Sendo as populações mais pobres e vulneráveis face ao poder político as mais afectadas pelos DIPD, carecem dos conhecimentos necessários e de poder reivindicativo para fazerem valer os seus direitos; sempre que é possível recorrer aos tribunais para defesa dos mesmos, uma parte significativa dos ganhos conseguidos pode ser consumida pelos custos do processo.

Carecem ainda das oportunidades e dos conhecimentos necessários para fazer uso dos pagamentos recebidos para substituir bens ou oportunidades perdidas (BID,1998b). Ao receberem as respectivas compensações monetárias, os deslocados são, habitualmente, abandonados à sua sorte, devendo procurar pelos seus próprios meios um novo local para se reinstalarem, rompendo, pela força das circunstâncias, com os laços e a vida comunitária. Por outro lado, tratando-se de pessoas pobres e, marginalizadas, perante um súbito afluxo monetário, facilmente se poderão deixar seduzir pelas inúmeras tentações do consumo imediato, adquirindo bens que pouco ou nada contribuem para o seu restabelecimento (Mathur, 1995). Face ao stress do realojamento e às pressões para resolver necessidades imediatas de habitação temporária, alimentação, saúde, pagamento de dívidas ou ainda a celebração de

casamentos<sup>19</sup> e cerimoniais religiosos, a compensação pode ser gasta antes de ser investida numa habitação duradoura ou em bens produtivos. São assim conduzidas para um empobrecimento permanente. A atribuição de compensação deve ser acompanhada de uma assistência às populações afectadas para que possam encontrar alternativas duradouras face à perda dos seus bens (BID, 1998b).

Também ao nível de género se verificam negligências substanciais, uma vez que em alguns países as compensações monetárias pelos bens colectivos da família são, tradicionalmente, atribuídas aos homens enquanto chefes de família, expondo mulheres e crianças a um maior risco de carência e de empobrecimento. São também as mais afectadas pela perda de acesso às propriedades comuns de onde retiram um considerável número de recursos adicionais para o sustento da família, frequentemente a seu cargo (World Bank, 1996; Koenig, 2001); esta perda de recursos não é contemplada pela compensação monetária. A compensação em dinheiro é ainda, muitas vezes inadequada e insuficiente devido às características dos bens. A prática geral tem sido a de subavaliar o valor das propriedades. O montante da compensação monetária a atribuir pelos bens imóveis expropriados, é fixado com base nos preços médios de venda registados por terras de qualidade e localização similares num passado recente (Bartolomé et al; 2000). Substituir os bens perdidos por outros de idêntico valor ou capacidade produtiva comparável, com base na compensação assim calculada, pode ser uma tarefa difícil, sempre que existe um desfasamento de tempo entre o momento da avaliação e o efectivo pagamento da compensação (desvalorização) que pode levar muito tempo. Também a falta de terras disponíveis para venda, a súbita procura das mesmas por parte dos inúmeros expropriados fazendo disparar os preços de venda, a ausência frequente de um mercado imobiliário, a especulação e a inflação, fazem com que os montantes compensatórios atribuídos sejam insuficientes para adquirir bens similares.

Na actualidade, é amplamente defendida a atribuição da compensação, não de acordo com o valor de mercado dos bens, mas sim com base no seu valor de substituição (*replacement value*). Trata-se de uma compensação monetária, consideravelmente

---

<sup>19</sup> Muitas famílias têm por hábito alienar uma parte dos seus bens para pagamento das despesas relativas ao casamento. Nas sociedades em que as redes de parentesco funcionam enquanto sustentáculo social primário e em que o trabalho familiar constitui a base do bem-estar económico e social, o recurso à compensação monetária para pagamento das despesas de casamento obedece a uma racionalidade própria destas sociedades, constituindo um investimento, uma forma prática de fazer face às necessidades.



mais elevada, que pondera o montante necessário para a aquisição de terrenos agrícolas em quantidade e qualidade idênticas às anteriores. Por outro lado, é também cada vez mais frequente a utilização do princípio da substituição de terra por terra que proporciona às populações deslocadas, não uma indemnização, mas antes terras em quantidade e qualidade similares àqueles que detinham (*idem, ibidem*).

A compensação com base no valor de substituição ou do princípio de terra por terra não resolve, todavia, a principal problemática que surge neste contexto: a posse da terra. Muitos países têm leis que possibilitam a expropriação de bens com base na utilidade pública mediante atribuição de compensação ao proprietário pela perda; esta retribuição contempla unicamente pagamentos aos detentores efectivos de direitos formais de propriedade. Um grande número de populações afectadas pelos DIPD, nos países em desenvolvimento, cuja posse da terra lhes advém de um direito consuetudinário, do usufruto que dela detêm há várias gerações, não possuem qualquer título formal de posse. As populações indígenas são as mais afectadas por esta situação, não obstante os princípios consagrados na Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT sobre a garantia dos seus direitos (ver capítulo I). Muitos outros são simples ocupantes, sendo a terra que exploram vital para a sua subsistência. As leis locais também não proporcionam retribuição para as pessoas afectadas, que dependem do acesso a propriedades e outros bens comuns como pastagens, florestas, rios, cujos recursos constituem uma valiosa base produtiva para a comunidade e um complemento do seu rendimento.

A compensação, porque associada a bens imóveis, também não contempla os trabalhadores assalariados na agricultura, na indústria ou no comércio, os artesãos, pequenos negociantes que, abruptamente, podem perder os seus postos de trabalho, os seus clientes que se dispersam e, logicamente, a sua principal fonte de rendimento. Apesar da sua vulnerabilidade, não são elegíveis para efeitos de compensação.

A compensação com base no princípio de terra por terra pode ser mais vantajosa,<sup>20</sup> mas é também de difícil execução em zonas densamente povoadas, onde a escassez

---

<sup>20</sup> Apesar das vantagens do princípio da compensação com base no princípio de terra por terra, alguns deslocados poderão considerar como mais vantajosa a compensação monetária. Na nova Índia independente, no Estado de Orissa, um dos mais pobres do país, às pessoas deslocadas pelos vários projectos de desenvolvimento, era concedida a possibilidade de optarem pela compensação monetária ou pelo realojamento baseado na atribuição de terras em colónias de realojamento. A maioria da população optou pela compensação monetária, podendo realojar-se num outro local da sua preferência, embora não sejam claras as razões que tornaram as colónias tão impopulares (Rew et al 2000; Koenig, 2001).

de terra dificulta, ou mesmo inviabiliza, a utilização desta forma de compensação, tornando difícil o realojamento da comunidade enquanto unidade ou grupo. Em alguns países, a solução passa pela implementação de reformas agrárias ou pela redistribuição de terras. Outras estratégias passam pela desclassificação de zonas florestais, disponibilizando-as para o realojamento; estratégia que provoca, naturalmente, um certo desconforto pelos atritos que poderão surgir entre ambientalistas e responsáveis pelo realojamento.

As circunstâncias acima referenciadas têm, inevitavelmente, como efeito a redução das parcelas de terra que os realojados passam a deter, comparativamente com a situação anterior. Por vezes, a dimensão das parcelas atribuídas inviabiliza mesmo a continuidade da actividade produtiva, pelo que as populações dificilmente conseguem reconstruir os seus meios de subsistência. Sempre que este risco é vislumbrado, as estratégias de realojamento e reconstrução devem basear-se numa combinação entre a atribuição de terra e uma actividade remunerada (Koenig, 2001). Alguns autores (Mathur, 1995; Pearce, 1999) consideram ainda que a compensação deve ser extensível às populações de acolhimento que, subitamente, podem ver-se confrontadas com a pressão sobre recursos escassos, face ao afluxo dos novos residentes, não obstante significar um aumento dos custos do realojamento.

Como vimos, ao longo dos últimos anos, têm sido introduzidas novas formulações no âmbito da ACB - incorporação dos custos sociais, atribuição de compensação com base no valor de substituição ou no princípio de terra por terra - resultantes de uma lenta mas considerável evolução, no sentido de tornar o deslocamento forçado numa estratégia de desenvolvimento também para as pessoas afectadas. Tal evolução é, parcialmente, fruto das investigações, dos estudos e dos modelos teóricos elaborados que possibilitaram uma maior compreensão da dimensão e abrangência dos DIPD.

## **2.2 - MODELOS TEÓRICOS DE ANÁLISE DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS E REALOJAMENTO**

### **2.2.1 – Modelo de Colson e Scudder**

Com base nos estudos efectuados por Chambers (1969) e na investigação que efectuaram sobre os deslocamentos forçados, por ocasião da construção da barragem do Kariba, no Gana, Scudder e Colson elaboraram, em 1982, um modelo sobre

realojamento forçado que constitui a primeira tentativa de compreensão e resposta às suas consequências adversas.

#### **2.2.1.1 - Os Diferentes Níveis de Stress**

Estes autores propõem um modelo centrado no conceito de stress, que envolve todo o processo de realojamento compulsivo, composto por quatro fases. Assenta na premissa de que, tanto as pessoas, como os próprios sistemas sociais, respondem ao realojamento forçado de modo previsível; esta previsibilidade é possível devido à natureza particularmente tensa de todo o processo que, assim, restringe a diversidade de opções viáveis para enfrentar o período imediatamente seguinte ao deslocamento. De um modo geral, são apresentadas três formas de stress, sinergicamente interligadas: fisiológico, psicológico e sócio-cultural. Ao nível físico, o stress evidencia-se pelo aumento das taxas de mortalidade e morbilidade que se verificam após o realojamento,<sup>21</sup> em particular junto da população mais idosa e mais susceptível de sucumbir perante um sentimento de profunda angústia e adversidade. Estes necessitam de cuidados de saúde acrescidos que o deslocamento forçado, frequentemente, inviabiliza, por nítida falta de planeamento prévio destes movimentos.

O stress psicológico manifesta-se, no caso dos DIPD, naquilo que os autores designam como síndrome de tristeza associada à perda do lar. O conceito de lar significa não apenas a casa, mas todo o ambiente envolvente, toda a simbologia histórica, religiosa ou mítica a ele associado. Resulta ainda do sentimento de ansiedade face à incerteza do futuro. Não raras vezes, as populações conhecem apenas os rumores sobre a sua deslocação, sem contudo saberem se, quando e onde serão realojadas. São rumores e incertezas que podem prolongar-se por vários meses ou anos, até ao momento da confirmação efectiva.

O stress sócio-cultural encontra-se associado aos efeitos económicos, políticos e culturais do realojamento. Os deslocados sofrem perdas consideráveis e irreparáveis dos seus bens materiais, deparando-se com obstáculos frequentes para a valorização dos seus conhecimentos e qualificações nos locais de realojamento. Existe ainda um vazio temporário de liderança ao nível comunitário. Os antigos líderes, podem ser desacreditados mesmo antes do realojamento. Os que resistem são vistos como

---

<sup>21</sup> Os autores evidenciam contudo que é impossível afirmar categoricamente que estas taxas aumentam devido ao realojamento, uma vez que não existem estudos sobre a situação antes e depois do realojamento que possam correlacionar estas variáveis como causa/efeito.

impotentes e os cooperantes são rejeitados por negociarem com as autoridades responsáveis. Após o realojamento, o stress sócio-cultural manifesta-se, também, pela erosão de todo o inventário cultural e pela perda, temporária ou permanente, de determinados padrões comportamentais, de práticas económicas, de instituições e simbolismos. No caso dos DIPD, e contrariamente aos refugiados, que podem sempre voltar às suas terras, a situação agrava-se sempre que o realojamento é feito em ambientes profundamente diferenciados dos seus. Aqui, têm de aprender a coexistir com uma população de acolhimento que lhes é pouco familiar. As práticas económicas adoptadas anteriormente podem não ter aplicabilidade neste novo ambiente; por exemplo, as práticas agrícolas e/ou a criação de pequenos estabelecimentos comerciais e oficinas, dificilmente conseguirão competir em capital e experiência com as actividades já instaladas. A sensação do ridículo pode ainda levar à supressão e ao desaparecimento de todo um conjunto de padrões culturais que ocupavam uma posição vital na identidade cultural, presentes ao longo de todo o ciclo de vida, desde o nascimento à puberdade, até aos rituais mais enraizados como o casamento e os cerimoniais funerários.

Após a reinstalação, tanto a população afectada pelos DIPD como os refugiados seguem, de acordo com os autores do modelo, uma estratégia conservadora, na tentativa de ultrapassar o stress do realojamento e adaptar-se à nova realidade. Aglutinam-se em redor dos aspectos que lhes são familiares, alterando apenas o necessário, transferindo, na medida do possível, as suas práticas costumeiras para a nova realidade. Uma segunda estratégia consiste no realojamento em grupos de parentesco, junto de vizinhos ou populações que partilham a mesma etnia, de modo a restabelecer o sentimento de segurança e recriar uma comunidade com instituições que sejam familiares (estratégia aliás comum às migrações voluntárias). Estas estratégias aplicam-se, tanto ao nível do realojamento, como das actividades económicas, sempre que se apresentem viáveis.

#### **2.2.1.2- Fases do Modelo**

O realojamento é um processo que obedece a quatro fases que se sucedem ao longo do tempo: recrutamento (*recruitment*), transição (*transition*), desenvolvimento potencial (*potencial development*) e incorporação (*incorporation or handing over*).

**Fase do Recrutamento** - os governos e agências de desenvolvimento tomam decisões sobre se uma população deve ou não ser realojada, onde e quando deve ser

reinstalada. É ainda analisado um conjunto de factores relativos às características sócio-culturais da população a realojar com vista à sua adaptação ao novo espaço físico. Esta fase é fundamental, uma vez que irá influenciar a forma como as demais irão decorrer, bem como os níveis de stress a elas associadas.

É importante esclarecer que nem todas as pessoas afectadas pelo deslocamento pretendem integrar os programas governamentais de realojamento, sempre que estes existem. Muitas preferem partir por sua própria conta e risco. De acordo com os autores, sempre que possam existir sérias dúvidas sobre os programas de realojamento das entidades governamentais, as populações poderão decidir mudar de residência por iniciativa própria. São essencialmente as populações urbanas, cujo bem-estar económico se evidencia na comunidade, têm maior capacidade para efectuar o deslocamento por essa via de modo bem sucedido. Possuem um maior grau de escolaridade, usufruem de uma maior mobilidade, detêm experiência, capital, conhecimentos e contactos que lhes possibilitam recomeçar uma nova vida, tirando partido de novas oportunidades associadas ao deslocamento. Privadas destes meios, à população mais carenciada resta apenas a assistência prestada pelo governo, no âmbito dos programas de realojamento, frequentemente mal concebidos, mal implementados e parcos em recursos.<sup>22</sup> De referir ainda que, embora a maioria da população não aceite a decisão do realojamento forçado sem opor alguma forma de resistência, quer seja passiva ou activa, uma minoria poderá, no entanto, acolher favoravelmente este realojamento, identificando-o com novas oportunidades, nomeadamente as camadas mais jovens e mais qualificadas da população.

**Fase de Transição** - inicia-se a partir do momento em que as populações tomam conhecimento, pela primeira vez, da possibilidade de serem deslocadas, geralmente através da circulação dos primeiros rumores sobre o assunto. Dá-se o deslocamento efectivo das pessoas e dos seus bens, terminando esta fase quando se encontram adaptadas à sua nova realidade.

Esta estádio caracteriza-se pelos elevados níveis de stress a que a população se encontra exposta e cuja resposta se manifesta na adopção de comportamentos e

---

<sup>22</sup> Em África, são escassas as pessoas que, forçadas ao deslocamento, detêm os recursos necessários para poderem reconstruir a sua vida num outro local por iniciativa própria. A percentagem da população que decide a reinstalação por essa via assume proporções muito pouco significativas, contrariamente ao que sucede na Ásia ou América Latina, onde as taxas são muito superiores chegando a atingir os 50%. No caso da barragem do Kariba, estudado por Colson (1971), menos de 10% das pessoas optaram por essa via.

práticas mais ou menos conservadoras, eximindo-se, assim, a eventuais acréscimos dos níveis de stress. Durante este período têm de lidar com o sofrimento e a aflição, a insegurança pessoal, a incerteza, os elevados níveis de morbilidade e mortalidade. Na sua maioria, as comunidades passam a agir como se o seu sistema sócio-cultural fosse um sistema fechado, com o objectivo de reconstruírem o seu bem-estar físico, social e cultural. Deparam-se ainda com um meio desconhecido, cujos residentes pertencem a categorias étnicas e/ou estratos sociais distintos, podendo originar graves tensões entre realojados e a população de acolhimento, aumentando assim a intensidade e duração dos níveis de stress dos realojados.

O fim deste período é confirmado por indicadores relativos à actividade económica e ao grau de iniciativa, verificando-se quando os realojados conseguiram atingir os níveis de bem-estar e de iniciativa que detinham antes do deslocamento o que, como veremos, nem sempre acontece. Um outro indicador diz respeito ao sentimento de bem-estar relativamente ao novo ambiente, na sua identificação com o lar e suas diversas manifestações: familiarização com o ambiente, com as pessoas, com as técnicas de produção necessárias para o sustento. É ainda importante o surgimento de líderes capazes de defender os interesses locais e o restabelecimento dos rituais comunitários e práticas religiosas. Independentemente dos formatos adoptados no sentido de ultrapassar a fase da transição, este período é raramente inferior a dois anos, prolongando-se por vezes por uma geração.<sup>23</sup>

**Fase do Desenvolvimento Potencial** - caracteriza-se por um acréscimo no nível da inovação, pela experimentação, pelo arriscar por parte da maioria dos realojados, assim como pela redução dos níveis de stress. Assiste-se à retoma do processo normal de desenvolvimento com a expansão da riqueza e o surgimento de novas oportunidades. Nesta fase são especialmente importantes, as estratégias de investimento adoptadas pela comunidade. À estratégia orientada para a subsistência, característica da fase de transição, sucede-se a intensificação e a diversificação da produção, a procura de rendimentos complementares através da venda de excedentes e a criação de animais, entre outros. As actividades não agrícolas expandem-se e surgem pequenos negócios como padarias, alfaiatarias, serviços de transportes, lojas. Existe neste período um forte investimento na educação dos filhos. As formas de

---

<sup>23</sup> Para as pessoas mais idosas cuja adaptação é sempre mais difícil, esta fase poderá apenas terminar com o fim da própria vida, enquanto que, para as crianças nascidas após o realojamento, o novo meio será sempre sinónimo de lar.

organização política adoptadas pela comunidade realojada são também essenciais para pressionar as entidades governamentais na obtenção de benefícios externos para o desenvolvimento ao nível das infra-estruturas, serviços de saúde e de educação, transporte e comunicações.

**Fase da Incorporação** - a comunidade deslocada encontra-se plenamente integrada junto da população de acolhimento e perfeitamente adaptada ao novo meio. Usufrui de um nível de bem-estar económico, social e cultural superior ao que detinha anteriormente. Exerce a gestão dos seus sistemas de produção e de comercialização e encontra-se apta para transferir essa mesma gestão a uma segunda geração, que se identifica com a comunidade de acolhimento. Esta tomará a seu cargo a responsabilidade pelas interacções com outras comunidades, com as entidades governamentais e com o exterior. Ao nível social, esta fase caracteriza-se pelos casamentos fora da comunidade, aumento do sucesso escolar, aposta na formação e no ensino superior, mobilidade populacional na procura de novas oportunidades.

Estes dois últimos estádios (desenvolvimento potencial e incorporação) podem não ocorrer, uma vez que, muitos dos projectos de reinstalação estão votados ao fracasso pela falta de recursos financeiros a eles afectos e pela carência, ou mesmo inexistência, de profissionais qualificados para a sua implementação. Por vezes, e apesar dos projectos de realojamento estarem em curso, as populações não conseguem ver melhorados os seus níveis de bem-estar sócio-económico, decidindo-se por uma racionalidade própria em virtude das circunstâncias que enfrentam. Os autores referem que, relativamente a estas duas etapas, pouco ainda se conhece efectivamente, dado serem escassos os estudos suficientemente abrangentes e com a duração temporal que tal análise requer.

### **2.2.1.3- As Críticas ao Modelo**

Existe, na actualidade, algum consenso quanto às quatro fases do processo de realojamento apresentadas por Scudder e Colson. O trabalho que desenvolveram permanece uma referência basilar para o enquadramento das discussões sobre o processo. O modelo tem sido criticado pela sua limitada abrangência e por imiscuir e confundir os problemas do realojamento forçado e voluntário (Koenig, 2001).

As reacções e as respostas das pessoas afectadas não obedecem, necessariamente, a um padrão linear, podendo variar de uma sociedade para outra. A aversão ao risco

constitui uma resposta lógica em função da situação de stress que se verifica na fase de transição. Esta reacção pode ser entendida enquanto produto de projectos de realojamento mal sucedidos no passado, bem como da marginalização a que estas pessoas se encontram sujeitas. Se o realojamento obedecer a um planeamento rigoroso e bem sucedido, se a população for chamada a participar no processo, a experimentação, o risco e a inovação poderão ter já lugar na fase de transição. Existe aliás uma inconsistência quanto ao facto de, na fase de transição, ser afirmado pelos autores que a população é incapaz de inovar (em virtude do stress a que está sujeita) e o termo dessa mesma fase em que a população se encontra adaptada ao seu novo ambiente. Segundo Partridge (1989:382) *“adaptação significa mudança, riscos e experimentação. Este pressuposto reflecte-se no facto de alguns indivíduos e grupos se adaptarem rapidamente, respondendo com inovação durante o período de transição. Este aspecto criativo da condição humana não se encontra devidamente desenvolvido no modelo.”*

O modelo supõe ainda que as comunidades afectadas vivem em sociedades abertas, adoptando uma estratégia orientada para dentro, durante o período de transição, readoptando o sistema anterior logo que o equilíbrio seja reencontrado. Muitas das comunidades afectadas não são sociedades abertas, em particular se considerarmos as populações indígenas. O modelo tão pouco analisa as questões de género na resposta ao stress do realojamento. O modelo assenta, ainda, sobretudo no estudo de populações rurais e agrícolas em África. Na Ásia e América Latina uma grande percentagem da população deslocada é composta de pequenos comerciantes, pescadores, carpinteiros, oleiros e outros, não existindo dados quanto à sua resposta ao stress do realojamento.

O modelo carece de aplicabilidade no caso em que as operações de realojamento falham e não são alcançadas as duas últimas fases. De acordo com aquilo que a evidência empírica tem demonstrado, a maior parte dos projectos de realojamento tem-se pautado pelo fracasso e pela não verificação das quatro fases do modelo. A investigação e a discussão literária no sentido de obter um conhecimento mais aprofundado sobre esta matéria prosseguiram, deslocando no entanto, o centro da análise de uma abordagem orientada para o comportamento face ao stress, para uma abordagem centrada no empobrecimento, como consequência do realojamento forçado.



### **2.2.2 – Modelo de Riscos e Reconstrução**

Dando continuidade a uma abordagem integrada entre DIPD e outras migrações forçadas, Cernea desenvolveu no final da década de 80, um novo modelo centrado em torno do conceito de empobrecimento que, de acordo com o autor, melhor explica a realidade dos deslocamento forçados. Esclarece que *“o comportamento das populações deslocadas e realojadas pode ser melhor entendido e explicado enquanto resposta ao empobrecimento económico, social e cultural do que enquanto resposta ao stress. Através da incorporação da dimensão choque/stress num modelo de empobrecimento sócio-económico, a investigação na área das ciências sociais pode, efectivamente, deslocalizar-se da simples descrição dos traumas do deslocamento para o prognóstico de tendências e para a prescrição de soluções actuais”* (Cernea, 1996:19).

Para compreender a essência do empobrecimento no âmbito do deslocamento/realojamento forçado, mas também para prevenir e ultrapassar o mesmo, Cernea desenvolveu o Modelo de Riscos e Reconstrução (*Risks and Reconstruction Model*), baseando-se em desenvolvimentos recentes na área da investigação sobre realojamento. Procurou estabelecer um enquadramento teórico que permitisse, simultaneamente, diagnosticar, antever e resolver a problemática do empobrecimento induzido pelo deslocamento forçado.

#### **2.2.2.1 – As Funções Básicas do Modelo**

**Função de Diagnóstico** (*diagnostic function*) - enquanto instrumento explicativo e cognitivo, o modelo permite diagnosticar patologias que ocorrem com o deslocamento forçado e se manifestam em oito principais riscos de empobrecimento sócio-económico. Esta função permite verificar a natureza do deslocamento forçado, os riscos a ele associado e analisar eventuais formas de prevenir ou reduzir os mesmos.

**Função de Previsão** (*predictive function*) - esta função permite a conversão do diagnóstico em prognóstico. Possibilita uma análise prévia dos efeitos perversos do deslocamento, muito antes da decisão sobre o deslocamento ser tomada. Proporciona aos responsáveis pelo realojamento uma maior compreensão da dimensão do fenómeno, a possibilidade de identificar e, conseqüentemente, prevenir os riscos de empobrecimento com alternativas ao deslocamento ou para minorar os seus efeitos.

**Função de Resolução** (*problem-resolution function*) - a capacidade de resolução advém do modelo, para além de explicar o problema, possuir uma componente mais pragmática, orientada para a acção, que identifica métodos capazes de o ultrapassar. À função de diagnóstico e de previsão é acrescentada a função de prescrição de linhas de actuação, com a elaboração de estratégias de reconstrução que, de acordo com o autor, se pretende mais ambiciosa do que a simples mitigação dos efeitos negativos, numa abordagem verdadeiramente orientada para o desenvolvimento.

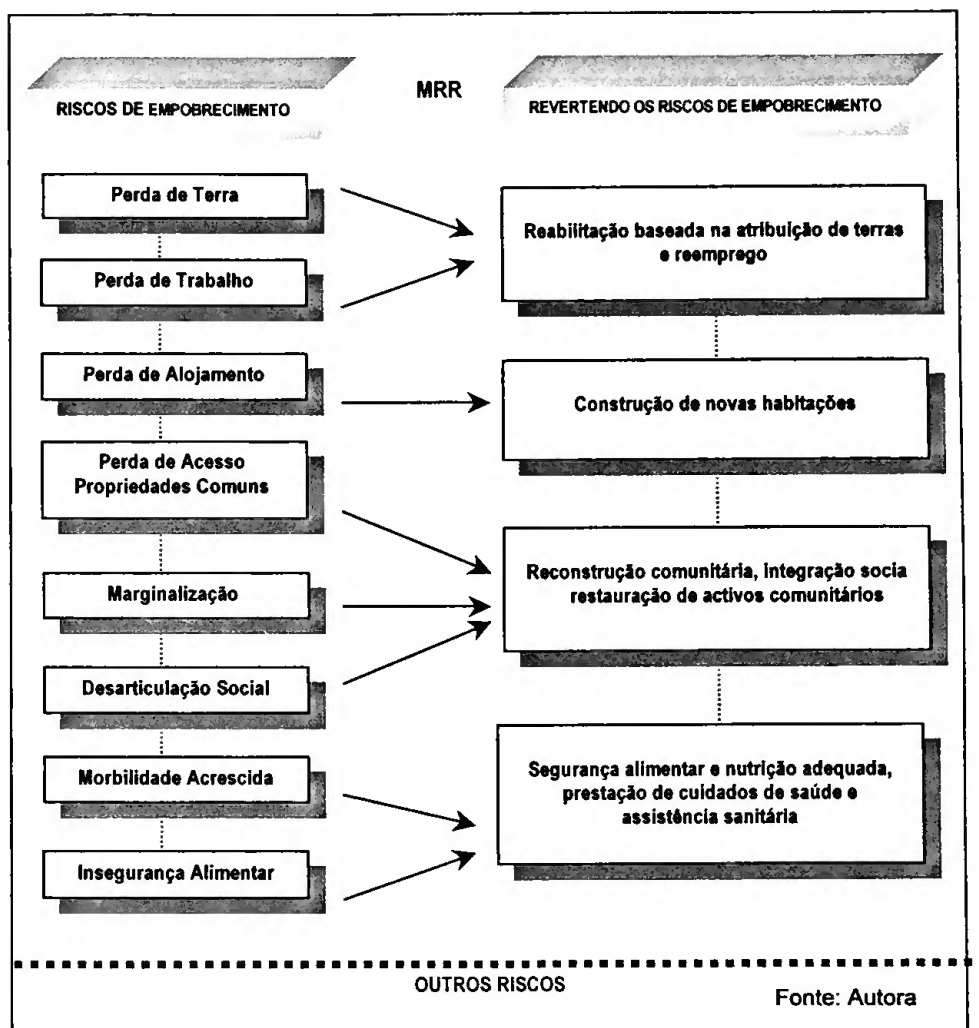
**Função de Investigação** (*research function*) - o modelo constitui ainda uma base conceptual de sustentação para posteriores investigações na área das ciências sociais, conduzindo os cientistas sociais à formulação de novas hipóteses sobre o relacionamento das variáveis no âmbito do deslocamento e realojamento forçado.

O Modelo de Riscos e Reconstrução (MRR), esquematicamente representado na Figura 1, é composto por dois níveis: o primeiro refere-se aos diferentes riscos de empobrecimento sócio-económico, inerentes ao processo de realojamento involuntário e à forma como se relacionam e se reforçam mutuamente; o segundo enfatiza as várias formas de inverter e ultrapassar esses riscos, transformando o deslocamento forçado em oportunidades de desenvolvimento.

#### **2.2.2.2- Principais Riscos de Empobrecimento**

Baseando-se na evidência empírica e na análise comparativa de numerosos estudos antropológicos, sociológicos e geográficos, Cernea concluiu pela verificação de um conjunto de padrões que se repetem no âmbito dos DIPD, não obstante a variedade de situações. O modelo identifica oito riscos convergentes que poderão conduzir a um empobrecimento real dos deslocados (Cernea, 1990, 199a, 1999, 2000):

**Perda de Terra** (*landlessness*) - as populações são expropriadas das suas terras, alicerces sob o qual estruturam todo o seu sistema produtivo, todas as suas actividades económicas e toda a sua existência. Esta constitui a principal forma de descapitalização e de empobrecimento das populações deslocadas.



**FIGURA 1- Modelo de Riscos e Reconstrução**

Nesta situação, o processo de empobrecimento das famílias apenas poderá ser revertido se forem disponibilizadas terras suficientes para o seu sustento ou, na ausência desta, concedido acesso a um emprego estável;

**Perda do Trabalho (*joblessness*)** - esta categoria afecta, em particular, pequenos proprietários, rendeiros e trabalhadores agrícolas sem terra, que raramente, dispõem de qualificações que lhes permitam exercer uma outra actividade que não no sector agrícola. A perda do posto de trabalho afecta, igualmente, nas áreas urbanas, os trabalhadores assalariados, comerciantes e artesãos. As pessoas de rendimentos mais baixos dependem, frequentemente, de actividades comerciais informais que se concentram no centro da cidade, sendo incapazes de encontrar semelhantes oportunidades em outros locais. A criação de novos postos de trabalho revela-se tão

difícil quanto o é encontrar terras disponíveis. Para as pessoas que apenas detêm o seu trabalho como fonte de rendimento, a perda do mesmo devido ao deslocamento tem consequências económicas e psicológicas adversas, dado que o desemprego ou subemprego podem perdurar muito para além do processo físico de realojamento;

**Perda do Alojamento** (*homelessness*) - embora este sub-processo possa ser temporário, para muitas famílias trata-se de uma questão crónica. De um modo geral, a perda do lar está intimamente ligada à perda de todo um espaço cultural e de identidade de um determinado grupo, que resulta, não raras vezes, em alienação e carências graves. De salientar ainda que muitas das habitações provisórias ou abrigos temporários poderão tornar-se no alojamento permanente de muitas famílias, dado que não foram disponibilizadas alternativas;

**Marginalização** (*marginalisation*) - este processo ocorre quando as populações perdem o seu poder económico, não conseguindo a sua restauração. As famílias que já se encontravam em situação precária podem, facilmente, cair para os níveis abaixo do limiar da pobreza, sem nunca conseguirem recuperar. Para os pequenos agricultores, a perda de uma parcela das suas terras e/ou acessos pode tornar as suas propriedades economicamente inviáveis. Muitos indivíduos não voltam a encontrar aplicabilidade para as suas qualificações. O processo de marginalização social materializa-se na descida do seu estatuto social, numa perda de confiança dos realojados na sociedade e em si próprios, num sentimento de injustiça, de impotência e alienação. Por outro lado, como vimos através da figura do “*differed investment*” (ver capítulo I), o processo de marginalização económica inicia-se muito antes do deslocamento físico das populações;

**Morbilidade Acrescida** (*increased morbidity*) - o deslocamento e realojamento forçado tem também riscos para a saúde das populações, causados, em particular, por situações de stress, insegurança, traumas psicológicos e depressões. As populações são ainda expostas a todo um conjunto de doenças transmitidas por parasitas, tal como a malária, entre outras doenças veiculadas pela água, por contaminação face à exposição de detritos, em especial pela falta de saneamento e abastecimento de água potável. Há ainda a considerar as doenças introduzidas na área pelos recém-chegados para o início das obras do projecto, situação particularmente sensível no caso das populações indígenas, sendo as crianças e os idosos os mais afectados; os

deslocados pelo projecto transportam igualmente consigo patologias às quais a população de acolhimento é inevitavelmente exposta e vice versa.

**Insegurança Alimentar** (*food insecurity*) - o deslocamento forçado aumenta os riscos de subnutrição crónica devido à perda de rendimentos e de colheitas, bem como à perda de recursos de subsistência provenientes do acesso a bens e propriedades comuns. As alterações nas estratégias de subsistência e no tipo de dieta alimentar podem causar uma redução na capacidade de resistência a doenças por parte dos mais vulneráveis. A insegurança alimentar constitui tanto um sintoma como o resultado de um inadequado processo de realojamento;

**Perda de Acesso a Propriedades Comuns** (*loss of access to common property*) - para as pessoas mais pobres e marginalizadas, para os sem terra, que dependem dos recursos que extraem das propriedades comuns (florestas, pastagens, rios e lagos), a privação do acesso a estes bens traduz-se numa deterioração grave dos seus rendimentos e um risco para a sua própria existência. Estas perdas não são contabilizadas pelas entidades governamentais no âmbito das compensações a atribuir pela expropriação;

**Desarticulação Social** (*social disarticulation*) - a desagregação das estruturas sociais da comunidade, a dispersão das suas redes de apoio social, a perda do seu património cultural constitui, no contexto do deslocamento forçado, uma enorme perda de capital social. Os grupos de parentesco são frequentemente dispersados, sendo os riscos de marginalização e de perda de identidade cultural elevados.

Segundo Cernea (1997a) estes processos podem não ocorrer necessariamente em todas as operações de deslocamento e realojamento, nem afectar, simultaneamente, todos os indivíduos e famílias sujeitas a este processo. Mas, de um modo geral, estes riscos de empobrecimento traduzem, no seu conjunto, uma realidade que ocorre sempre que os programas de realojamento são mal sucedidos.

### **2.2.2.3 - Revertendo os Riscos de Empobrecimento**

O modelo proposto por Cernea não procura apenas prever os riscos de empobrecimento para as populações deslocadas. Tem, para além da sua função de previsão, como vimos, uma função complementar que visa, explicitamente, o restabelecimento sócio-económico das populações afectadas. Ao ser lido de forma

“invertida” (ver Figura 1) o modelo permite delinear as componentes necessárias para a reconstrução (Cernea, 1997a, 1999, 2000). Um modelo cujo objectivo é a previsão de riscos tem a sua máxima utilidade, não quando os efeitos negativos são confirmados, mas sim, quando, em consequência dos avisos prévios (e acção em conformidade), os mesmos não se verificam. No âmbito do MRR, para prevenir e ultrapassar os riscos de empobrecimento é assim necessário actuar de forma antecipada. O autor refere que “ *a identificação de riscos não é um exercício levado a cabo com propósitos académicos: é feito com o intuito de projectar formas de actuação para reverter os mesmos* ”(Cernea, 2000:34).

Para alcançar este propósito, é imprescindível a participação do Estado através da promoção de uma política de reconstrução, bem como a disponibilização dos recursos organizacionais, financeiros, técnicos e humanos essenciais. O processo de reversão dos riscos de empobrecimento carece ainda da verificação de uma premissa suplementar - a convergência de actuações e de recursos dos Estados mas também, dos demais agentes responsáveis pelo deslocamento, assim como das populações afectadas. A participação e iniciativa de todos os agentes envolvidos (ver capítulo. III), são essenciais para um realojamento bem sucedido (Cernea, 1997a, 2000).

**Da perda de terra ao restabelecimento baseado na atribuição de terras, da carência de trabalho ao reemprego** - o realojamento das populações em terras aráveis e a criação de postos de trabalho remunerados são uma questão chave no processo de reconstrução. Existem, de acordo com Cernea (idem, ibidem), várias opções para o efeito, desde a reconversão de terras afim de se tornarem produtivas, a intensificação e a diversificação da produção, nomeadamente de colheitas com um maior valor de mercado, e a complementação da actividade agrícola com outras actividades. Os projectos de desenvolvimento podem ainda ser valorizados, através da criação de novos recursos produtivos, tais como, no caso das barragens, novos sistemas de irrigação; as terras inundadas podem constituir reservatórios para actividades piscícolas. Sempre que a terra é escassa, são necessárias abordagens mais criativas para ultrapassar estes condicionalismos. Na China, por ocasião do projecto energético de Shuikou foram contabilizadas 68,000 pessoas directamente afectadas pelo projecto. No âmbito do programa de realojamento elaborado com o apoio do BM e iniciado em 1987, foram desenvolvidos esforços para converter zonas acidentadas, de colinas, em terrenos planos e de cultivo. Foram plantados pomares nas terras seleccionadas para o realojamento cinco anos antes do deslocamento

ocorrer, de modo a produzirem os seus frutos por ocasião do realojamento. Cerca de metade da população realojada obteve uma compensação com base no princípio de terra por terra, sendo também atribuídos postos de trabalho à muitas famílias, cujo rendimento médio e condições de vida aumentaram significativamente após o realojamento (World Bank, 1996). A formação é igualmente importante para a diversificação das qualificações, devendo enquadrar-se nas necessidades do mercado. A combinação de terra e emprego constitui ainda uma estratégia para a reabilitação, sempre que surgem situações em que nem terra nem emprego, isoladamente, conseguem assegurar o uso de toda a força produtiva das famílias.

**Do desalojamento à reconstrução de habitações** - a construção de novos alojamentos e a melhoria das condições de habitabilidade é talvez a componente de realização mais fácil de todo o processo. Neste sentido, as populações recorrem à mobilização da força de trabalho familiar, organizando ajudas mútuas, utilizando parte das compensações recebidas pela terra expropriada ou recorrendo a empréstimos (uma vez que as compensações atribuídas podem não ser suficientes para suportar os custos das melhorias que se pretendem introduzir). São construídas casas maiores e melhor equipadas, com abastecimento de água, electricidade e saneamento básico, entre outras acessibilidades. Regra geral, a evidência empírica confirma que a perda do alojamento é um risco de empobrecimento que facilmente se pode evitar pela construção de novas habitações, melhorando as condições de vida que podiam inicialmente ser muito precárias;

**Da desarticulação social à reconstrução comunitária, da marginalização à integração social e da desapropriação à restauração de activos comunitários** - estas três componentes são apresentadas de forma agregada, de modo a realçar a possibilidade de manipulação das variáveis do modelo para a criação de sinergias no âmbito dos programas de realojamento. Podem diferenciar-se duas situações: realojamento da população num novo espaço físico, escolhido expressamente para o efeito, criando uma nova unidade social que necessita de todo um conjunto de infra-estruturas e serviços básicos, e uma segunda situação em que as populações são integradas em comunidades pré-existentes com as quais podem, ou não, ter afinidades, aumentando a pressão sobre recursos e serviços existentes na comunidade de acolhimento. Recriar toda a estrutura e bens comunitários é, um processo moroso e complexo. A afectação inicial de recursos aos realojados e o acesso a propriedades e bens comuns, é decisiva para uma fase inicial bem sucedida.

**Da insegurança alimentar à nutrição adequada, da morbilidade à prestação de cuidados de saúde e assistência sanitária** - a reversão do risco de insegurança alimentar e de morbilidade acrescida depende, em larga medida, da duração do período de transição e da recuperação económica. Muitas vezes, o realojamento forçado implica uma interrupção súbita do fornecimento alimentar e consequentes riscos para a saúde, sendo necessárias medidas suplementares. Aqui, poder-se-á estabelecer um novo paralelo entre refugiados e deslocados internamente, com o recurso aos programas de ajuda alimentar de emergência e prestação de cuidados primários de saúde, em particular junto dos grupos mais vulneráveis (crianças, idosos e mulheres grávidas). Paralelamente ao alívio imediato das necessidades básicas, devem ser lançadas campanhas de informação e de educação sobre medidas de higiene, prevenção de doenças, fomentar alterações comportamentais nos indivíduos realojados e facilitar a sua adaptação às características da nova área residencial.

O MRR, segundo o autor, *“traz todo um conjunto de novos elementos, diferenciados dos métodos e abordagens convencionais. É construído sobre as mais avançadas análises académicas sobre realojamento existentes até ao momento, e propõe, para os programas de desenvolvimento, uma forma melhorada de diagnosticar, de financiar, de planear e de implementar o realojamento. (...) O modelo é totalmente compatível com as mais avançadas políticas de realojamento actualmente existentes e oferece uma metodologia capaz de aumentar, consideravelmente, a consistência e eficácia da implementação dessas políticas”* (Cernea, 2000: 44).

O modelo pretende assim demonstrar que os riscos de empobrecimento podem ser eficazmente revertidos e que a reconstrução é possível, não obstante as dificuldades técnicas, materiais e financeiras que envolve. Tal é possível através da implementação de um conjunto de directivas para o efeito e sempre que existe vontade política. Na ausência desta, as pressões da população poderão também elas surtir um efeito positivo no objectivo de mitigar riscos e significar uma melhoria nas suas condições de vida, como sucedeu no caso Barragem de Itaparica, no Brasil (ver caixa 5).

#### **2.2.2.4 - As Críticas ao Modelo**

O MRR é particularmente útil na identificação dos riscos inerentes ao realojamento, na sensibilização dos responsáveis pelos projectos, assim como no reconhecimento de políticas e estratégias capazes de reverter esses riscos.



**CAIXA 5**  
**Itaparica: realojamento com sucesso, Brasil**

A construção da Barragem de Itaparica, iniciada em 1979, obrigou ao deslocamento de 40,000 pessoas. As expropriações iniciaram-se em 1977. Inicialmente a Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco (CHVSF) não detinha qualquer programa de realojamento. Aos 10,000 residentes urbanos seria atribuída uma nova habitação. As restantes 30,000 pessoas, maioritariamente população rural, seria apenas atribuída uma compensação monetária.

Todavia, a população, informada sobre experiências anteriores fracassadas, organizou acções de protesto, recusando-se a cooperar com os responsáveis. O impasse a que se chegou conduziu a criação de uma federação de comunidades locais e de sindicatos rurais, apoiados pela Igreja Católica e por ONG internacionais - a Polosindical. Esta nova entidade exigiu à CHVSF a divulgação pública dos planos da barragem, organizou manifestações reivindicando a adopção de um programa adequado de realojamento. A CHVSF acedeu após uma ocupação pacífica das suas instalações por parte dos resistentes. Foi elaborado o referido plano sem contudo ter sido consultada a Polosindical, que defendia serem as áreas para o realojamento impróprias para a agricultura devido à salinidade do solo. As manifestações públicas que se sucederam, apoiadas por uma campanha internacional da Environmental Defense Fund deram origem a um protesto enérgico por parte desta ONG junto do BM.

O Banco concluiu em 1985 que os planos de realojamento de Itaparica eram deficientes e que as demais tranches para o financiamento energético estavam condicionadas à aprovação de um plano adequado de realojamento para minimizar os impactos negativos do deslocamento forçado. Em 1986 e no seguimento dos protestos, foi finalmente assinado um acordo que incluía muitas das exigências da Polosindical: datas específicas para a aquisição de terras, indemnização avaliada em função da inflação, parcelas de terreno de regadio mais extensas e ainda, a atribuição mensal de um montante de 75 dólares até ao momento da primeira colheita após o realojamento. Em 1988, 5000 famílias eram realojadas de acordo com o novo programa, em novas "agrovillas" com um casa e um parcela de terreno, infraestruturas de saneamento, serviços de saúde, educação e transportes; 300 famílias optaram pelo realojamento em cidades e 500 por uma indemnização monetária. As 2000 famílias urbanas foram realojadas noutras cidades.

Apesar do Banco ter neste caso cumprido todos os requisitos para a concepção do plano de realojamento, as suas prerrogativas nem sempre foram cumpridas, tendo-se ainda verificado muitos atrasos. Este caso ilustra porém que foram feitos esforços significativos para detectar e corrigir problemas à medida que os mesmos foram surgindo e que o realojamento pode efectivamente ser bem sucedido.

(Horgan, 1999)

Através da sua função de previsão possibilita, efectivamente, antecipar e prevenir riscos. Contudo, ao nível das demais funções do modelo, a sua eficácia não é tão evidente. A função de diagnóstico resume-se a um aglomerado de perdas. Questões como o consentimento, a participação ou a resolução de diferendos não são contempladas. Por outro lado, o modelo apenas diagnostica o problema do ponto de vista dos responsáveis pela sua concepção. Segundo Dwivedi (1999), o modelo deveria considerar não apenas as perdas, mas também as consequências mais vastas dos DIPD, uma vez que as populações perdem bens, recursos, meios de subsistência, instituições, relações laborais, tradições, valores, identidades, direitos, segurança, serviços e conhecimentos; muitas destas perdas não são facilmente quantificáveis sendo, portanto, difíceis de prevenir. Estas perdas irreparáveis não se enquadram na

função de resolução, reclamando a aplicação de medidas curativas e de reparação. Fracassa ao não providenciar o que as populações mais necessitam, ou seja, uma voz nas decisões sobre o deslocamento, planeamento e prioridades do realojamento.

De acordo com Koenig (2001) o modelo tem-se revelado pouco eficaz na abordagem dos aspectos políticos dos DIPD, nomeadamente quanto às diferenças de poder entre as pessoas das comunidades afectadas, quanto ao incremento da sua autonomia e controle local, bem como no respeitante ao aumento da sua capacidade de interagir com (e assim influenciar) as instituições nacionais; estas questões são parte integrante de um desenvolvimento efectivo e duradouro. A população forçada ao deslocamento encontra-se, assim, sujeita ao risco de empobrecimento pela destituição do seu poder político, em particular quanto à decisão de onde e como viver. O realojamento causa, uma ruptura no controle que um dado grupo local tem sobre as suas próprias instituições, debilitando ainda mais um grupo que, já é politicamente marginalizado. A capacidade de interagir, de causar impacto e de influenciar as instituições nacionais, é especialmente importante no contexto dos DIPD, dado que o Estado, normalmente, responde a pressões. Assim, se as pessoas deslocadas pretenderem aumentar a sua autonomia local, é necessário que aumentem a sua capacidade de pressionar e afectar as autoridades governamentais. Alguns autores acrescentam ainda à lista de riscos de empobrecimento, a perda do acesso aos serviços públicos de saúde e de educação, destacando-se a interrupção da actividade lectiva por parte das crianças em idade escolar e consequente atraso (ou mesmo perda) de oportunidades.<sup>24</sup>

A violação dos direitos humanos é igualmente apresentada enquanto um risco real de empobrecimento, tanto ao nível dos direitos civis e políticos, através de detenções arbitrárias e aplicação de tratamentos cruéis desumanos ou degradantes, bem como ao nível dos direitos económicos, sociais e culturais, pela acção de despejo e perda de propriedades sem uma compensação adequada, entre outros (Downing 2002; Robinson, 2003). A Figura 2 apresenta alguns destes outros riscos de empobrecimento não contemplados pelo MRR de Cernea, bem como eventuais formas de reverter os mesmos.

Não obstante as críticas que são apontadas ao modelo, este tem sido aplicado nos últimos anos a vários projectos de desenvolvimento, em várias partes do mundo,

---

<sup>24</sup>- Reflexo destas críticas, de destacar que Cernea publicava em 2003 no *"Journal of International Social Sciences"* No. 175, um artigo onde referenciava o seu MRR composto de nove riscos de empobrecimento, onde incluía um novo risco - a perda de escolaridade.

nomeadamente na Índia, com resultados muitos positivos e que confirmam, empírica e teoricamente, a validade do modelo conceptual de riscos e reconstrução enquanto instrumento analítico, explicativo e estratégico.

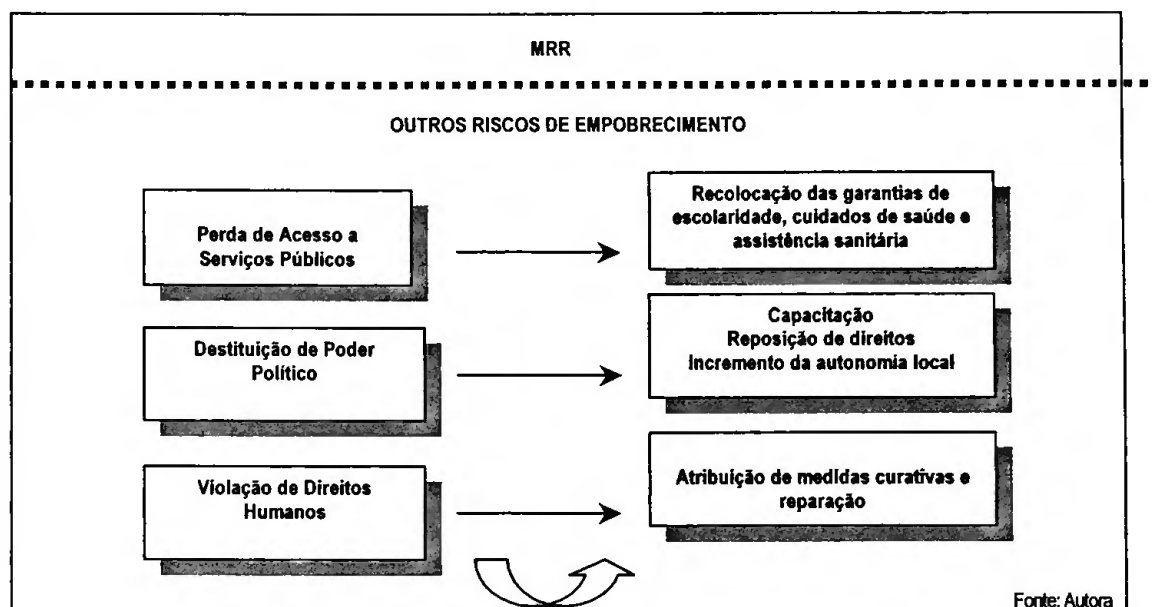


FIGURA 2 - Outros riscos de empobrecimento

### 2.3 - O REALOJAMENTO FORÇADO ENQUANTO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

O insucesso pelo qual se têm pautado os programas de realojamento resulta assim da negligência ou omissão de muitas questões fundamentais feitas ao abrigo da abordagem convencional, em que o realojamento é apenas entendido como uma necessidade e não como parte integrante de um projecto de desenvolvimento; razões para o insucesso que são em síntese apresentadas no Quadro 3.

As experiências no âmbito do deslocamento e realojamento forçado têm demonstrado que, para ser bem sucedido, o realojamento tem de se enquadrar numa nova abordagem, que passa, indubitavelmente, pela interiorização da componente realojamento e reabilitação enquanto parte integrante de um dado projecto, devendo ela própria ser planeada e implementada como um projecto de desenvolvimento. Esta estratégia implica que as populações negativamente afectadas consigam obter rendimentos e condições superiores às que usufruíam antes do deslocamento.

**QUADRO 3**  
**Principais causas para o insucesso dos programas de realojamento**

Planeamento do realojamento centrado no deslocamento físico das populações e não na sua reabilitação;

Subavaliação do número de pessoas afectadas e a deslocar em virtude do projecto;

Ausência de consulta e participação, em tempo útil, das populações negativamente afectadas e população de acolhimento sobre o processo;

Inexistência de políticas, orientações e procedimentos práticos do Estados para a reabilitação efectiva;

Carência de meios e de competências necessárias para a implementação dos programas por parte dos organismos e agências localmente responsáveis pelo mesmo;

Insuficiência de financiamento dos programas de deslocamento e realojamento;

Percepção e concepção do realojamento forçado apenas como uma necessidade e não com uma oportunidade para o desenvolvimento sócio-económico;

Prestação de assistência às populações realojadas feita durante um curto prazo, ignorando as suas necessidades para uma reabilitação efectiva;

Restauração da capacidade produtiva da população não efectuada ao longo do período de transição;

Deficiente implementação de procedimentos de monitorização e avaliação;

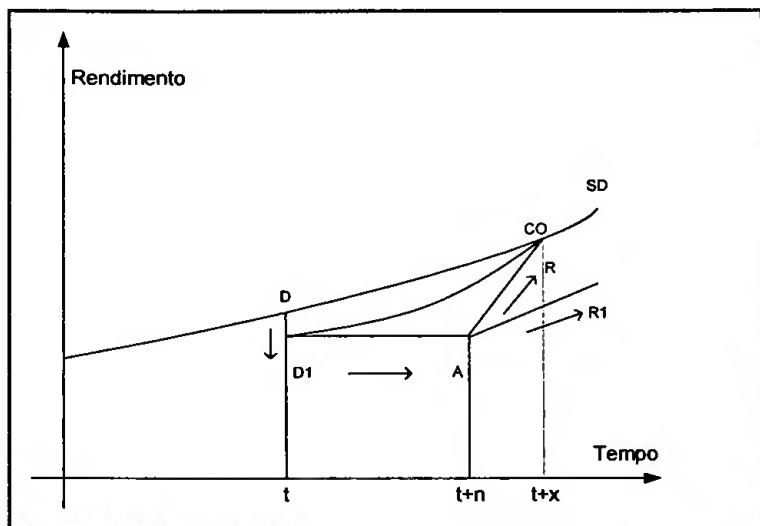
Ausência de antecipação dos efeitos do realojamento forçado na comunidade de acolhimento e impactos ambientais negativos, de médio e longo prazo e, consequentes, dificuldades na sua mitigação;

Ausência de mecanismos institucionais e legais para a resolução de diferendos e reparação.

Fonte: Adaptado de Cernea, 1997b

### **2.3.1 - A Curva de Rendimentos dos Realojados**

A compensação atribuída pelas perdas sofridas apresenta-se como escassa para restaurar os níveis de rendimentos que as populações detinham antes do deslocamento e, portanto claramente insuficiente para a implementação da referida estratégia de realojamento com desenvolvimento. Baseado na análise das fases do realojamento do modelo de Scudder e Colson (1982), Cernea (1996) e Pearce (1999), analisaram a curva dos rendimentos dos deslocados ao longo de todo o processo de deslocamento e realojamento. De acordo com a Figura 3, o rendimento é representado no eixo vertical e o tempo no eixo horizontal. A curva SD (*Sem Deslocamento*) representa o percurso potencial do rendimento e acumulação de bens por parte da população na ausência do projecto. Com o deslocamento, a curva do rendimento é, repentinamente, interrompida pelo deslocamento forçado no ponto D (*Deslocamento*).



Fonte: Adaptado de Cernea, 1996

**FIGURA 3**  
**A curva de rendimento dos deslocados**

Neste período, o rendimento permanece baixo. Se o programa de realojamento for convenientemente aplicado, estabelecer-se-á um novo percurso de desenvolvimento crescente, R (*Reabilitação*), a partir do ponto A. Para alcançar os níveis de rendimento que a população teria usufruído sem o projecto, o crescimento de R terá que aumentar, num determinado período de tempo, de forma superior ao percurso normal, representado pela curva SD; o ponto CO (Convergência) representa o momento da recuperação, ponto esse que as populações teriam alcançado espontaneamente no momento  $t+x$ . Para que se atinja o ponto CO, após um deslocamento, a derivada do segmento de recta R (A-CO) terá de ser maior do que a do segmento R1, que corresponde ao desenvolvimento normal no âmbito do realojamento forçado. A substituição de bens ou compensação, por si só, podem, na melhor das hipóteses, criar as bases para reiniciar a recuperação de acordo com o percurso R1. Para que o crescimento representado por R se verifique ao ritmo necessário para atingir SD, é imperativo que haja um investimento adicional de recursos e/ou meios.

A análise do comportamento desta curva de rendimento demonstra que, mesmo se a população tivesse experimentado um ritmo de crescimento lento do seu nível de vida (em virtude da acumulação de bens), a substituição dos bens perdidos com o deslocamento não seria suficiente para a reabilitação. Se R continuar com uma derivada superior à de SD, após o período  $t+x$ , em continuação da curva A-CO e para

lá do ponto CO, tal significa que os realojados não só restauraram, como melhoraram, consideravelmente, os seus níveis de rendimento com o processo de realojamento.

A análise indica, ainda, o que sucede quando existe apenas a substituição de bens sem investimentos adicionais para a recuperação. Após o período de transição/reajustamento, identificado pelo segmento D1-A em  $t$  a  $t+n$ , o processo de desenvolvimento reiniciar-se-ia, mas de acordo com o percurso R1, comprovando-se que a população se encontraria em situação consideravelmente pior, quando comparada com a situação anterior ao projecto (mesmo que o seu ritmo de crescimento se situe à mesma taxa verificada antes do projecto). A perda de rendimento em virtude do deslocamento é, de modo simplificado, representada por D-D1-A-CO (zona branca e sombreada). Estas perdas constituem os custos ocultos do projecto que raramente são considerados na ACB dos mesmos (Cernea, 1996).

A compensação tanto pela perda de bens como de rendimento deveria ser acrescida de um apoio adicional para possibilitar a recuperação seguindo o percurso R. A duração do período de transição é também uma variável importante, uma vez que o montante total do rendimento perdido pelos realojados dela depende. Quanto mais curta for a transição, menores serão os custos adicionais causados pelo projecto como um todo e a comunidade realojada retoma mais rapidamente o caminho do desenvolvimento. Quando o programa de realojamento está em condições de oferecer, para além da compensação pelos bens e rendimentos perdidos, recursos adicionais, as perdas serão menores: D-D1-CO (área branca). É particularmente importante, no momento da deslocação, a atribuição de “pacotes de realojamento” (*resettlement packages*), constituídos por um conjunto de recursos adicionais para a reconstrução produtiva e social de base dos realojados, adaptados naturalmente ao contexto local (Cernea, 1997b, Pearce, 1999). Ao inverso, se a compensação é subavaliada e morosa, a transição torna-se mais difícil e dolorosa, arrastando custos adicionais representados pela área D-D1-A-CO.

Cernea (1996) refere ainda que a reabilitação não se limita às questões da compensação e pacotes de realojamento. Resulta igualmente de um processo de readaptação social, dependente de factores não económicos, pelo que concepção sociológica do projecto de realojamento deve acompanhar a análise económica e financeira dos custos para a reabilitação.

### 2.3.2 - Realojamento, Reabilitação e Desenvolvimento

Através da análise da curva do rendimento dos deslocados foi possível evidenciar que a compensação por si só, não é suficiente para alcançar uma estratégia de desenvolvimento aplicável no contexto dos DIPD. Foi reforçada a necessidade de serem fornecidos recursos adicionais. Foi igualmente enfatizado ao longo deste capítulo que o processo de reabilitação é dificilmente compatível com a abordagem convencional de ACB; que o mesmo não resulta apenas de transacções entre custos e compensação, mas de um processo integrado de reajustamento social económico complexo.

Neste enquadramento, o realojamento forçado é concebido não apenas como um processo físico de realojamento e de restauração de rendimentos, mas enquanto uma estratégia para o desenvolvimento, cujo principal objectivo deve ser melhorar efectivamente a qualidade de vida das populações. Deve incluir medidas preventivas e de protecção e, concomitantemente, medidas para fomentar a criação de novos direitos e de novas oportunidades. Realojamento com desenvolvimento tem de abarcar toda a complexidade, todos os riscos afectos ao processo, mas, também, todas as dimensões políticas e institucionais inerentes. A este propósito Dwivedi (1999) sustenta que as complexidades inerentes ao deslocamento são demasiado vastas para serem devidamente abarcadas por um único modelo. Traçar uma estratégia de reconstrução pode revelar-se de maior utilidade se forem identificadas não apenas metas para a restauração, mas objectivos reais de desenvolvimento. A mera reconstrução dos meios de subsistência das pessoas afectadas não constitui em si nenhuma proeza. Refere que *“uma estratégia de reconstrução tem de ser sensível perante o direito ao desenvolvimento das pessoas deslocadas. Não se trata aqui do direito ao desenvolvimento exprimido pelos responsáveis dos projectos que justificam os DIPD sob pretexto de trazer as populações <<primitivas>> para a cultura dominante. Para as pessoas afectadas, o direito ao desenvolvimento implica um compromisso institucional relativamente aos objectivos do desenvolvimento, proporcionando oportunidades para que neles possam participar”* (Dwivedi, 1999:270). As probabilidades dos deslocados aceitarem o realojamento crescem sempre que sejam perceptíveis os ganhos que daí possam resultar.

As decisões sobre desenvolvimento não devem ser fruto de uma imposição pré-determinada pelo Estado, de acordo com a sua interpretação de interesse nacional ou utilidade pública, mas, antes, o resultado de um processo participativo. Tanto o

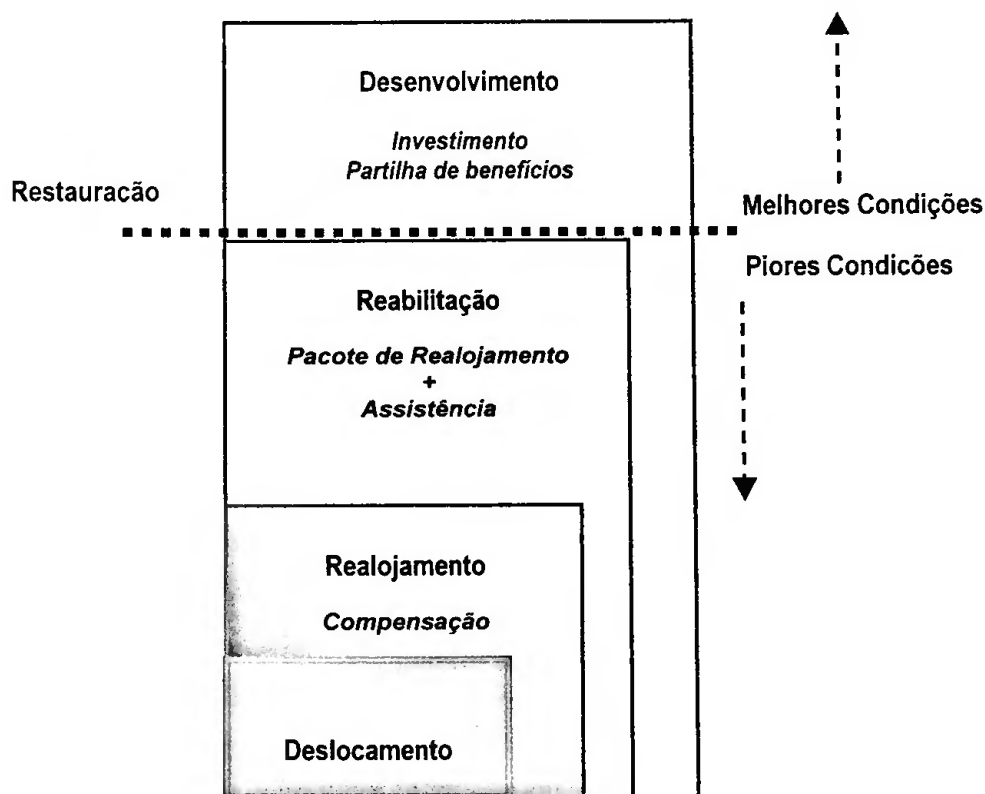
Estado, como a entidade promotora do projecto, têm de demonstrar que o plano aprovado é aquele que (i) apresenta menos custos em termos sociais e que (ii) se traduz num potencial desenvolvimento da qualidade de vida das pessoas afectadas, sob pena de estas poderem declinar a opção do realojamento. Participar significa influenciar, alargar opções e alterar decisões, políticas e programas, bem como assegurar a continuidade e integridade da comunidade enquanto um todo. A garantia de uma efectiva participação no processo pode representar um processo de negociação mais difícil e moroso; porém, o produto final poderá ser uma implementação mais rápida e cuidada, traduzida em resultados mais positivos nos efeitos globais do projecto, por exemplo, através da minimização do fenómeno da resistência e dos conflitos (ver capítulo III).

O sucesso dos programas de desenvolvimento não pode assim ser avaliado, unicamente, com base nos resultados obtidos ao nível do rendimento e produção; deve centrar-se na planificação por parte dos desalojados da sua própria subsistência. Tal abordagem significa a existência de benefícios tangíveis, como a redução da morbilidade e mortalidade, aumento dos níveis de educação e dos rendimentos, através de novas oportunidades de emprego, através do *empowerment* da população local, do desenvolvimento e realização das suas capacidades, da sua participação em todo o processo de tomada de decisão (Bartolomé et al, 2000); aspectos que permanecem ainda marginais na abordagem convencional do realojamento. Alguns autores defendem, ainda, não apenas a participação, como também a apropriação e controle dos programas de realojamento por parte das comunidades afectadas.

A Figura 4, representa em síntese os quatro níveis/objectivos que se podem atingir face a uma situação de DIDP, bem como os meios/instrumentos necessários para mitigar e ultrapassar os seus efeitos/consequências negativas, partindo de uma abordagem de deslocamento forçado e desapropriação até atingir o nível elevado do realojamento com desenvolvimento. O posicionamento mais rudimentar situa-se ao nível de (i) Deslocamento físico das populações sem quaisquer preocupações pelo facto de terem sido desenraizadas e destituídas dos seus meios de subsistência em virtude do deslocamento. Esta situação resulta em particular de expulsões forçadas levadas a cabo, por exemplo, no âmbito dos projectos de protecção e preservação florestal, em que as populações são expulsas das terras que ocupam sem qualquer compensação, ou ainda no caso de projectos de renovação urbana; estas acções são



frequentemente sustentadas pelo facto destas pessoas não possuírem direitos legais sobre as terras que ocupam;



Fonte: Adaptado de Downing, 2002

**FIGURA 4 - Realojamento com desenvolvimento:  
objectivos e meios**

O nível (ii) Realojamento implica já algum grau de responsabilização e compromisso por parte dos responsáveis pelo projecto. É elaborado um plano para o realojamento, que implica a reconstrução de habitações e de infra-estruturas básicas na área de alojamento. É igualmente atribuída uma compensação pelos bens expropriados, com base no preço de mercado, valor de substituição ou ainda com base no princípio de terra por terra, de forma a que as pessoas realojadas possam proceder à restauração dos seus sistemas produtivos. De destacar ainda que as diferentes formas de compensação atribuídas podem ter, como vimos, diferentes resultados na prossecução destes objectivos; (iii) Reabilitação implica um compromisso de médio/longo prazo, cujo objectivo é restabelecer o nível de vida que as populações detinham antes do deslocamento forçado. Para além da compensação e realojamento, é facultada assistência para o restabelecimento do rendimento e da produtividade

perdida com o deslocamento. São necessários recursos adicionais que, como vimos, podem assumir a forma de pacotes de realojamento. Pelo compromisso e custos envolvidos, este objectivo da reabilitação é frequentemente negligenciado, pelo que o objectivo (iv) Desenvolvimento é dificilmente acessível nos moldes em que os actuais programas de realojamento são concebidos e executados. Envolve não apenas realojar e reabilitar como assegurar que os deslocados se encontrem numa situação melhor do que na fase anterior ao deslocamento. Para o efeito é necessário que as populações possam partilhar os benefícios gerados pelos projectos que originaram o deslocamento; pressuposto que implica o reconhecimento destes enquanto investidores, que contribuíram para o projecto ao abdicarem dos seus bens e de todo o seu meio envolvente.

Este objectivo requer ainda investimentos na saúde, educação, na criação de emprego e micro-crédito (Downing, 2002). O objectivo “desenvolvimento” significa assim partilha equitativa dos benefícios resultantes do projecto em que a população negativamente afectada é também ela titular dos mesmos (Bartolomé et al, 2000; Cernea, 2003).

Esta estratégia de desenvolvimento encontra-se há muito expressa nas directivas internacionais aplicáveis aos DIPD resultantes da evolução positiva na abordagem ao problema. Desde a formulação das primeiras orientações sobre esta matéria pelo BM em 1980 e até à actualidade, foram dados passos muito significativos para a melhoria da situação das populações afectadas pelos DIPD, designadamente a incorporação dos custos sociais nos custos globais do projecto, reformulação das modalidades de compensação por expropriação, formulação de programas de realojamento como condicionante para a obtenção de financiamentos internacionais, prevenção dos riscos de empobrecimento ou ainda, atribuição de pacotes de realojamento.

Estas evoluções positivas resultaram da resistência e dos conflitos gerados pelas populações afectadas, do maior envolvimento e organização da sociedade civil, através da sua capacidade de pressionar, de influenciar, de modificar decisões e de explorar soluções que conduzam à minimização do deslocamento forçado e dos seus efeitos adversos.

Embora não existam dados que possibilitem uma análise comparativa dos DIPD ocorridos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, nos primeiros, a promoção deste tipo de estratégia é uma reivindicação da poderosa sociedade civil fortemente

organizada e suportada de modo incondicional pela máquina dos media. Em Portugal, um exemplo elucidativo da dimensão deste fenómeno resulta da construção de uma nova aldeia, para os 400 deslocados pela Barragem do Alqueva, em tudo idêntica à anterior, despojada de memórias, mas com melhores condições, inaugurada com pompa e circunstância em 2002 (ver caixa 6).

Também no caso da construção da Ponte Vasco da Gama, a obra implicou o deslocamento forçado e realojamento de várias famílias pela expropriação de parcelas de terreno onde se concentravam núcleos residenciais, numa situação muito menos mediática. Tratando-se, maioritariamente, de habitações precárias, o realojamento foi entendido como benéfico e traduziu-se numa considerável melhoria das condições de habitabilidade e de salubridade das populações. Como vimos no Capítulo I, a desarticulação social, a destruição de redes de apoio social e de sociabilidade, a destruição de laços com o meio envolvente, são algumas das consequências do deslocamento forçado. Neste caso concreto, a perda destas redes e laços revelou-se fortemente condicionante do grau de satisfação dos realojados não obstante as melhores condições de habitabilidade. Segundo Ana Cotrim (2001), apesar dos familiares e amigos se manterem, mesmo após o realojamento, como os principais elementos constituintes das redes de sociabilidade, o realojamento provocou uma alteração, uma perda de sociabilidade que se manifesta, sobretudo, pelo enfraquecimento na natureza e na intensidade das relações de vizinhança. Refere que *“num quadro de profunda alteração do contexto local de residência, a (re)definição dos modos de vida das populações alvo de realojamento derivou da mudança do enquadramento físico, afectivo, simbólico e relacional em que se inseriam”* (Cotrim et al, 2001:106)."

De acordo com o MRR de Cernea, o risco da perda de alojamento constitui um dos riscos de empobrecimento que mais facilmente se consegue mitigar, através da construção de novas e melhores habitações, envolvendo em muitos casos, uma melhoria considerável nas condições de vida da população realojada.

Embora a estratégia desenvolvimentista, fruto de toda esta evolução positiva, seja na actualidade amplamente reconhecida e desejável, os meios disponibilizados para o efeito não conheceram semelhante evolução. A este propósito Cernea (2003) sustenta que o objectivo das políticas de realojamento nunca foi definido como a simples atribuição de uma compensação, mas antes como um processo complexo de

reconstrução sócio-económica. As exigências relacionadas com as políticas de realojamento cresceram sem no entanto se terem produzido mudanças correspondentes nos instrumentos financeiros destinados a apoiar esses objectivos mais ambiciosos; objectivos que requerem a participação activa de todos os seus intervenientes mas também, a vontade política para disponibilizar os recursos necessários para que as formulações teóricas e as suas aplicações operacionais possam interagir coerentemente como um todo.

#### CAIXA 6 A nova Aldeia da Luz

A construção do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, investimento dividido entre o Estado português e a União Europeia, a concluir em 2025 tem vários objectivos: a criação de uma reserva estratégica de água, disponibilizando-a para o suporte a novas actividades económicas e para o abastecimento às populações da região; introdução do regadio criando condições para a diversificação do tecido sócio-económico; combate à desertificação; regularização do caudal do rio Guadiana atenuando os efeitos de secas prolongadas na região e ainda, a produção de energia eléctrica. As comportas da barragem do Alqueva encerraram em Fevereiro de 2002. A albufeira formada irá dar origem ao maior lago artificial da Europa, com 259 quilómetros quadrados, uma altura máxima de 96 metros e armazenamento das águas à cota de 152 metros.

A submersão da Aldeia da Luz, no concelho de Mourão por este mega-projecto, implicou o deslocamento forçado dos seus 400 residentes, sendo este o principal impacto social do Empreendimento. Para o realojamento da população foi disponibilizada uma verba de cerca de 40 milhões de Euros. A solução mais apetecida pela população, que participou activamente no processo, consistia na construção de uma nova aldeia que reproduzisse, no essencial, as características da Aldeia da Luz; solução que foi adoptada pela Empresa de Desenvolvimento de Infra-Estruturas de Alqueva (EDIA), de forma a minorar os impactos negativos do deslocamento forçado. Todo o processo foi objecto de negociações e da participação da população, das autarquias e outras entidades directamente envolvidas.

A construção da nova aldeia nos limites da freguesia iniciou-se em Setembro de 1988 com as obras para fazer arruamentos, rede de esgotos, infra-estruturas de abastecimento de água, electricidade e gás, rede telefónica e TV cabo. O perímetro urbano ocupado pela nova aldeia é de 32,8 hectares (16,35 na aldeia anterior). Foram construídas 210 habitações e 11 comércio. Construiu-se ainda um conjunto de equipamentos colectivos entre os quais a junta de freguesia, uma unidade de saúde, escola primária e jardim infantil, um centro de dia, um pavilhão polivalente, um campo de futebol, um museu, mercado, sociedade recreativa, uma área para jogos tradicionais e ainda um jardim público. Todo o processo foi objecto de uma ampla cobertura dos media.

O cadastro rústico dos agricultores activos foi actualizado, procedendo-se ao emparcelamento rural da nova aldeia que abrange 176 proprietários numa área de 1948 hectares. Destaca-se a reorganização da propriedade e beneficiação de caminhos, reconversão e plantação de olival, de vinha e instalação de ferragiais. A população exigiu ainda a transferência do cemitério antes de se deslocarem para a nova aldeia. A igreja, a praça de touros e o tanque comunitário foram também transferidos.

Não obstante o descontentamento das populações face aos muitos erros envolvidos na construção da aldeia, nomeadamente na escolha das opções arquitectónicas, dos materiais e acabamentos, a nova aldeia trouxe mais conforto e melhores condições de vida para a população, apesar do cepticismo natural dos mais idosos. O seu "espírito de sacrifício" e a calma com que enfrentaram esta situação delicada foram amplamente homenageados durante a inauguração oficial da aldeia em 2002.

(Reino, 2002; EDIA)

*You take my house when you do take the prop  
That doth sustain my house;  
You take my life  
When you do take the means whereby I live".*

*Shakespeare, O Mercador de Veneza*

### **CAPÍTULO III - INTERVENIENTES NO PROCESSO DE DESLOCAMENTO E REALOJAMENTO FORÇADO E MOVIMENTOS DE RESISTÊNCIA**

#### **3.1 - INTERVENIENTES NO PROCESSO DE DESLOCAMENTO E REALOJAMENTO FORÇADO**

Em todo o processo dos DIPD são vários os actores que intervêm e interagem movidos por motivações, convicções e interesses divergentes, num cenário que se distingue, inexoravelmente, pela desigualdade das forças em jogo. De um lado o poderoso Estado, as suas instituições e os seus agentes e ainda a força do capital privado; do outro a população negativamente afectada pelo projecto, suportada por um conjunto de associações e organizações, na sua maioria activistas de direitos humanos. Os países doadores e as instituições de financiamento do desenvolvimento que detêm um papel-chave no financiamento dos projectos procuram intervir e interagir com os demais intervenientes de forma mais ou menos contida, face às obrigações que detêm e aos interesses que representam. De seguida passamos a analisar os posicionamentos e actuações dos agentes que intervêm no processo.

##### **3.1.1 – O Estado e os seus Agentes**

O Estado é o principal responsável pela concepção e implementação das políticas e planos nacionais de desenvolvimento, pela aprovação do traçado de grandes projectos de infra-estruturas, bem como pelo acompanhamento dos trabalhos e avaliação dos mesmos. De acordo com este enquadramento, cabe também ao Estado a responsabilidade primeira pelos DIPD por ele promovidos, devendo assegurar a minimização dos deslocamentos e a atenuação dos riscos a eles associados. Deve, para o efeito, encontrar-se familiarizado com as orientações internacionais existentes sobre a matéria, examinar e incorporar princípios e directrizes internacionais nas políticas nacionais. Deve ainda adoptar planos nacionais de acção que fomentem a prevenção contra os deslocamentos arbitrários causados por projectos de desenvolvimento e, sempre que necessário, conceber, implementar e responsabilizar-se pelos programas de realojamento.

Os Estados, na sua maioria, não possuem políticas relativas aos DIPD tendo as orientações internacionais sobre a matéria colmatado de alguma forma esta lacunas. Tal como referenciado anteriormente, o BM tem procurado incentivar e apoiar a adopção de legislação interna por parte dos Estados, tendo-se registado alguns progressos muito significativos nesta matéria, nomeadamente, na China (1982), Filipinas (1992), Brasil (1990), Colômbia (1990), Uganda (1992) Costa do Marfim (1996) entre outros. Muitas destas políticas têm contudo uma aplicação que se limita aos DIPD que ocorrem em contextos específicos, em particular ao sector hidroeléctrico e da urbanização. A adopção de políticas de realojamento forçado resultam, muitas vezes, de como condicionalidade política para a obtenção de financiamentos por parte do BM ou de outras IFI.

Destaca-se o caso da China, que no seguimento da aprovação de uma política de realojamento forçado em 1982 tem, desde então, desenvolvido esforços notáveis para realojar e reabilitar adequadamente os muitos milhares de pessoas que, anualmente, são deslocadas por projectos de desenvolvimento (ver caixa 7); problema que é agudizado pelas enormes densidades populacionais e escassez de terras. Apesar dos procedimentos de realojamento ainda não serem plenamente satisfatórios, a China mereceu já o reconhecimento internacional sendo considerada pelas IFI como um modelo exemplar, em particular no seguimento dos programas de realojamento por ocasião das barragens de Shuikou, Yantan e de Xiaolangi (Jing, 2003). Esta última deu origem a um dos mais vastos programas de realojamento levados a cabo pelo governo da China com o apoio do BM, que irá decorrer ao longo de quatro fases entre 1992 e 2012, tendo por objectivo o realojamento, a reconstrução e melhoria dos rendimentos e condições de vida de 180,000 pessoas.<sup>25</sup> Para o efeito, esta gigantesca operação de realojamento, conta com um dos mais elevados orçamentos e montante por pessoa realojada da história da China (idem, ibidem). A barragem das Três Gargantas constitui, neste contexto, outro enorme desafio ( ver capítulo I, caixa 2).

---

<sup>25</sup> Tal objectivo será realizado através da construção de novas habitações e outras facilidades para a população. A restauração dos seus rendimentos depende do desenvolvimento produtivo de 11,110 hectares de terra disponibilizada para o efeito, a relocalização e restauração da actividade de 252 pequenas indústrias, construção de novos pólos industriais para a criação de 20.500 novos postos de trabalho (Jing, 2003).

## CAIXA 7

### A China e a problemática do realojamento forçado

Antes de 1940, a China não detinha uma indústria hidroeléctrica muito significativa. No início dos anos 50, o país iria conhecer um dramático desenvolvimento nesta indústria. Foram feitos vários estudos de viabilidade técnica e económica do projecto mas nos quais as populações afectadas pelo mesmo mereceram pouca atenção. As directivas emanadas pelo governo central enfatizavam que as autoridades locais deveriam obedecer à ordens superiores e negligenciar os interesses individuais, comunitários ou até mesmo regionais, evidenciando os ganhos de longo prazo destes projectos para o país e perante aquilo que eram perdas temporárias para as populações negativamente afectadas. A falta de consideração pelas preocupações locais e realojamento das populações rurais caracterizou a política de mega-projectos da era maiosta (1949-1976). Em 1985, as campanhas estatais para a produção de electricidade, sistemas de irrigação e controle de cheias traduziram-se na construção de 70.000 barragens e 80.000 reservatórios, alguns deles constituindo mega-projectos. Sendo, em 1950, um sector débil da economia nacional, a indústria hidroeléctrica cresceu exponencialmente nos últimos anos. Xiaolangdi e as Três Gargantas, a concluir no final da década, foram concebidas procurando tornar esta indústria ainda mais importante.

O sucesso alcançado na indústria hidroeléctrica foi feito em detrimento das pessoas que tiveram de suportar enormes custos sociais. Em 1980, 10,2 milhões de pessoas eram oficialmente reconhecidas como deslocadas em virtude dos complexos hidroeléctricos. Números que ainda não foram oficialmente actualizados e que não reflectem os DIPD ocorridos devido a outros tipos de projectos. Segundo estimativas feitas em 1997, somente no vale do rio Yangtsé, 10 milhões de pessoas encontram-se deslocadas.

Até 1980, a população deslocada era essencialmente rural habitando aldeias remotas, não sendo consultada sobre o processo, nem adequadamente compensada pelas perdas, tomando-se muitas delas consideravelmente mais pobres. Em 1981 era promulgada a lei *"Reservoir Resettlement Law"* que estabelecia a criação de um Fundo para a canalização de verbas da indústria energética para o alívio da pobreza destas populações. Segundo a nova lei, esta indústria deveria canalizar para o Fundo 0,001 iene por cada kilowatt/hora de energia gerada. Um ano mais tarde, a lei *"Law of Land Acquisition in State Capital Construction"* aumentou consideravelmente os montantes das compensações atribuir pela expropriação, clarificou a questão da posse da terra, a protecção de rendimentos e dos bens e estabeleceu a consulta com as populações afectadas.

Em 1989, a agência chinesa para a luta contra a pobreza referia que 7 milhões de pessoas deslocadas pelos projectos hidroeléctricos, viviam na extrema pobreza, sofrendo de profundas carências alimentares e de abrigo. O Ministério dos Recursos Hídricos e Energia Eléctrica formulou então um programa para a reabilitação de 46 zonas de realojamento num total de 5 milhões de pessoas. Foram ainda tomadas medidas para compensar a perda de bens ao custo de substituição, reabilitação dos deslocados para os níveis que anteriormente possuíam. O governo iniciava assim a implementação da sua política de realojamento com desenvolvimento *"Development Resettlement Policy"* que seria amplamente aplicada a partir dos anos 90, com o objectivo de desenvolver as economias locais de forma a proporcionar aos realojados oportunidades para melhorarem as suas condições de vida no período pós-realojamento. A aprovação de fundos para a construção de projectos é condicionada pela apresentação, por parte das entidades responsáveis pelos mesmos, de planos de investimento económico nas áreas de realojamento forçado, de forma a garantir a criação de uma base económica sustentável que proporcione aos realojados benefícios tangíveis (emprego, empréstimos com juros bonificados, formação, etc.) Apesar das condições dos realojados ter melhorado consideravelmente no início da década de 90, devido à ajuda governamental e às melhorias na própria economia chinesa, em 1994, 46 % destes deslocados não tinham ainda sido devidamente realojados e reabilitados.

A China tem desde então sido citada como um modelo exemplar na abordagem à problemática dos DIPD, em particular, devido as programas de realojamento resultantes das barragens de Shuikou, Yantan e Xiaolangi no rio amarelo. Neste ultimo caso, o programa de realojamento com uma duração total de 20 anos, foi formulado de forma exaustiva e conta com o apoio financeiro do BM, pelo que este projecto foi naturalmente alvo de uma atenção redobrada e cuidada, em particular quando comparado com os projectos financiados internamente.

Não obstante os consideráveis progressos feitos pelo governo para transformar a problemática dos DIPD numa oportunidade de desenvolvimento, é ainda muito cedo para concluir quanto à sua efectiva validade. Os problemas associados à escassez de terras férteis disponíveis para o realojamento, os impactes ambientais e a corrupção não permitem traçar um cenário verdadeiramente optimista.

(Jing, 2003)

Boas políticas não se traduzem, necessariamente, em boas práticas e o sucesso do realojamento necessita ser empiricamente comprovado. Alguns autores afirmam serem poucas as evidências provenientes de fontes independentes e fidedignas que, efectivamente, possam atestar esse sucesso. Na sua maioria, os estudos existentes são levados a cabo quer pelas autoridades chinesas, quer pelo BM que trabalha em colaboração com instituições nacionais envolvidas no projecto e próximas do governo chinês. A questionabilidade dos resultados apresentados agudiza-se pelas restrições impostas pelas autoridades quanto ao acesso de estrangeiros às áreas afectas aos projectos e zonas de realojamento, inibindo os cientistas sociais de avaliar adequadamente os procedimentos e resultados do realojamento forçado (McDonald e Webber, 2002).

No continente africano, a Costa do Marfim foi o primeiro país a adoptar uma política de realojamento forçado em 1996. Apesar de ter resultado de uma imposição do BM para obtenção de financiamentos para um projecto de renovação urbana, o Governo decretou que a mesma seria aplicável a todos os projectos que implicassem deslocamento forçado e que, na sua maioria, não são financiados pelo BM (Cernea, 1997b). O Uganda adoptou em 1992 uma política nacional de realojamento com o intuito de preencher uma lacuna existente, designadamente, no sentido de prevenir situações como a que sucedeu por ocasião do programa de gestão florestal com a expulsão forçada e violenta de 35,000 pessoas da reserva florestal de Kibale e Game Corridor em 1990 (ver caixa 8).

Os procedimentos e práticas do Estado e das suas instituições podem, contudo, não traduzir estas orientações, mesmo após uma aceitação formal das regulamentações internacionais em matéria de DIPD, permanecendo renitentes face à mudança. Podem todavia ser influenciados pela mobilização social de grupos de interesse ou ainda por elites políticas, sempre que exista um enquadramento político propício à organização e mobilização social no contexto de instituições democráticas. Este apresenta-se como um factor crítico para a formação e sucesso da acção colectiva local, nacional ou mesmo internacional. Os movimentos de resistência no âmbito dos DIPD dificilmente serão bem sucedidos em Estados com regimes autoritários e em que os intervenientes locais detêm pouco ou nenhum espaço e/ou capacidade para se organizarem (Khagram, citado em Oliver-Smith, 2001).



#### CAIXA 8 Preservação florestal e expulsões forçadas, Uganda

A política de preservação florestal constitui uma das prioridades do Governo do Uganda, com o objectivo de travar a degradação ambiental de que o país tem sido alvo nas últimas décadas. Para esta situação contribuiu a inexistência de fiscalização e de medidas efectivas para protecção das florestas permitindo a invasão e a ocupação das mesmas. Tendo obtido financiamentos da União Europeia (EU) para a implementação do Programa de Gestão e Reabilitação das Florestas (uma das componentes de um projecto mais vasto de gestão e conservação florestal apoiado pelo BM), o governo ugandês procedeu entre 1990 e 1993 ao deslocamento forçado, por vezes violento, de mais de 100,000 pessoas de várias zonas florestais do país.

As expulsões mais violentas ocorreram em Abril de 1992 na reserva florestal de Kibale e Game Corridor, envolvendo cerca de 35,000 pessoas. Perante a recusa das populações em abandonar o seu local habitual de residência, as autoridades decidiram concretizar as ameaças de expulsão feitas à população. Ao longo do processo foram cometidos graves abusos pelas forças policiais incluindo o espancamento, violação e morte de muitas pessoas. As suas habitações foram queimadas, as culturas destruídas, os bens pilhados. Não foram providenciados quaisquer alojamentos alternativos. Alguns indivíduos, numa luta e fuga desesperada, ficaram ao abandono, sem abrigo, sucumbindo à fome e à exaustão. As patrulhas permaneceram no local impedindo o regresso das populações.

Em Setembro, 19,000 pessoas foram finalmente realojadas pelo governo com o apoio de várias ONG, numa zona pobre e distante. Não lhes foi prestada qualquer assistência para além daquela que a ajuda humanitária lhes conseguiu prestar. Encontram-se na actualidade a tentar reconstruir a suas vidas. Pouco se sabe sobre os demais deslocados.

A UE declinou inicialmente qualquer responsabilidade por estes trágicos eventos. Afirmou não ser da sua competência o deslocamento forçado das populações no âmbito do projecto. Contudo a organização dificilmente se pode subtrair do facto de ter financiado o projecto, sabendo à partida que o mesmo implicaria o deslocamento forçado de milhares de pessoas e para as quais não foram previstos quaisquer montantes compensatórios, contrariando assim o espírito da Convenção de Lomé III. No seguimento das pressões das ONG e do próprio Parlamento Europeu, a Comissão afirmou ir apoiar acções cujo objectivo fosse melhorar as condições de vidas dos deslocados.

(OXFAM, 1996; Cernea, 1997b)

Como referido no capítulo I, em todo este sistema o Estado, é simultaneamente, impulsionador/implementador dos projectos e árbitro na mediação de potenciais conflitos entre as populações forçadas ao realojamento com os agentes responsáveis pelo projecto. Perante esta dualidade de posicionamentos dificilmente se poderá caracterizar a actuação do Estado como de neutralidade e imparcialidade face às suas pretensões desenvolvimentistas em nome do “interesse superior da nação.” Contudo, se o Estado não actua de acordo com o pressuposto do bem comum e protecção da população, a literatura não sugere que exista outra entidade que o possa fazer. Por muito comprometido que o Estado possa estar, pode, efectivamente, actuar de acordo com os interesses de um todo se os seus eleitores pressionarem nesse sentido (Koenig, 2001). O *empowerment* dos indivíduos e das comunidades afectadas torna-se assim numa parte essencial do processo de desenvolvimento. Organizando grupos locais e capacitando-os para a acção, enquanto grupos de interesse e de pressão, devem conduzir o Estado a actuar de acordo com as suas pretensões (idem, ibidem).

Muitos projectos de desenvolvimento podem, ocultar uma política estatal de controle do território e da população visando a racionalização dos sistemas locais de acordo com as prioridades estatais. As complexidades sociais, económicas e culturais que se verificam ao nível local podem, com o realojamento forçado, ser reduzidas a um formato padronizado pelo Estado.

O Estado poderá ainda recorrer à distribuição de compensações de acordo com interesses políticos, concedendo benefícios com o intuito de influenciar a opinião das comunidades, canalizando os recursos para os líderes comunitários significando que nem toda a população beneficiará de compensações similares, situação que ocorreu no caso da Barragem de Chixoy, na Guatemala (capítulo I, ver caixa 1,) ou ainda no caso das Filipinas com a construção do complexo hidroeléctrico no rio Chico que voltaremos a abordar.

### **3.1.2- Instituições de Financiamento do Desenvolvimento e Países Doadores**

Habitualmente responsáveis pelo financiamento de grandes projectos de desenvolvimento que motivam deslocamento e realojamento involuntário, as IFI têm, simultaneamente, procurado desenvolver um conjunto de orientações que possam contribuir para a resolução da problemática inerente aos DIPD (ver capítulo I). Os países doadores, através dos seus sistemas e agências para a cooperação internacional, procuram também canalizar fundos para os países em desenvolvimento, no sentido de apoiar os seus esforços de desenvolvimento, actuando de acordo com as orientações políticas e com as práticas internacionalmente consagradas.

#### **3.1.2.1- O Banco Mundial**

Como referido várias vezes ao longo deste estudo, o BM assumiu um papel de liderança na investigação e na elaboração de diagnósticos sobre os impactos sociais dos grandes projectos de desenvolvimento nas populações forçadas ao deslocamento, assim como na mitigação das consequências negativas do realojamento. Até à adopção directrizes sobre esta matéria pelo BM, em 1980, o realojamento forçado era apenas uma questão secundária. As preocupações com a temática são expressas, pela primeira vez, em 1980, com a publicação do documento intitulado *"Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank Financed Projects,"* que procurava

responder às vozes críticas que já se erguiam em virtude dos impactos sociais negativos dos planos de realojamento deficientemente planificados e implementados.

Desde então, a política de realojamento desta instituição conheceu uma evolução notável, fruto de estudos regionais e sectoriais sobre os impactos sócio-económicos do realojamento, assim como da avaliação de projectos que envolveram deslocamento e realojamento forçado. Em 1986 eram publicadas orientações gerais sobre esta matéria e, em 1988, o BM lançava as bases para uma política de realojamento forçado através de um documento assinado por Cernea intitulado *"Involuntary Resettlement in Development Projects: policy guidelines in World Bank assisted projects"*. A identificação de problemas recorrentes no âmbito dos programas de realojamento de forma a melhorar a sua implementação, e consequentemente, minimizar os efeitos adversos para as populações, constitui uma preocupação reiterada ao longo das várias revisões da política operacional desta instituição. Concomitantemente, esta instituição passou também a dedicar uma maior atenção à promoção do diálogo político com os países receptores do financiamento, encorajando-os a adoptar legislação interna sobre esta matéria com base nas orientações internacionais existentes. Enfatiza que a sua política não pode funcionar como substituto das políticas nacionais sobre realojamento (ver capítulo I). O ADB tem também procurado dar apoio aos países asiáticos no sentido de desenvolverem as suas próprias políticas internas, bem como na prevenção dos riscos de empobrecimento.

Apesar da aprovação de directivas e políticas operacionais por parte do BM, posteriormente adaptadas e adoptadas por outras IFI, bem como da adopção de políticas de realojamento por alguns governos, tal não constituiu uma garantia quanto à sua efectiva implementação. Os esforços envidados pelo BM no sentido da transposição destas orientações para o ordenamento jurídico nacional são interpretados por alguns Estados como uma infracção à soberania nacional (ver capítulo I). Apesar destas reservas, o BM decidiu não mais financiar projectos que pudessem envolver operações de deslocamento em massa, salvo se o Estado em causa adoptasse políticas sobre realojamento e um enquadramento legal favorável. Esta posição do BM resulta das fortes críticas que lhe foram dirigidas, essencialmente por ONG, designadamente, quanto à incapacidade em aderir às suas próprias políticas no âmbito dos programas de realojamento involuntário, designadamente no caso da Barragem de Sardar Sarovar. O relatório Morse apresentado em 1992 (solicitado pelo próprio BM a uma comissão independente no sentido de investigar a

situação), denunciava a actuação do BM como sendo desastrosa naquele caso concreto; situação que culminaria com a retirada do Banco deste controverso projecto em 1993. No seguimento deste acontecimento, BM decidiu proceder a uma análise interna exaustiva de todos os seus projectos em curso de forma a identificar e prevenir outras situações de insucesso. Surge assim o estudo, *"Resettlement and Development: the Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993,"* anteriormente mencionado e que, pela primeira vez, apresentou uma estimativa da dimensão dos números associados aos DIPD. O estudo analisou a qualidade dos programas de realojamento do BM então em curso, verificando a concordância da sua actuação com as políticas vigentes sobre a matéria. Este relatório conduziu à uma reformulação estratégica da política desta Instituição reforçando as suas políticas e procedimentos operacionais.

A criação, em 1993, do Painel de Inspeção do BM, resulta dessa reformulação. Surge com o objectivo de proporcionar apoio aos indivíduos afectados pelos projectos por si financiados, constituindo um fórum que lhes permita requerer a intervenção do BM para repor a conformidade com as políticas e práticas, sempre que tal não se verifique nas práticas por ele implementadas (Robinson, 2003).<sup>26</sup> O Banco optava ainda pelo não financiamento de determinados projectos de desenvolvimento, pela suspensão até serem concluídas investigações sobre os procedimentos de realojamento ou mesmo pela retirada do projecto; situação que ocorreu em várias ocasiões. No caso do Nepal, por ocasião do projecto hidroeléctrico Arun III, era apresentada em 1994, uma queixa ao Painel de Inspeção do BM, alegando que a actuação da Instituição neste caso concreto, violava as suas políticas em matéria de realojamento forçado, direitos da população indígena e ambiente. Era ainda alegado que o projecto violava o dispositivo normativo do Banco no respeitante às opções de investimento e avaliação económica, uma vez que o projecto não se apresentava como economicamente viável. Perante a controvérsia suscitada em redor do projecto, o Banco decidiu retirar o financiamento ao mesmo. Situações similares ocorreram nos Camarões, em 1994, no

---

<sup>26</sup> O Painel de Inspeção está autorizado a aceitar pedidos de inspeção de qualquer grupo de duas ou mais pessoas, residentes na zona onde o projecto ocorre, devendo a queixa referir-se a uma ameaça actual ou a um efeito adverso provocado pelo não cumprimento das suas próprias directivas e procedimentos operacionais ao longo das fases do projecto. De 1994 a Junho de 2002 foram recebidos 26 pedidos de inspeção, dos quais 14 concluíram sobre alegadas violações dos procedimentos e políticas sobre realojamento forçado. Destes, apenas 7 foram alvo de uma proposta de investigação por parte do Painel e, consequentemente, submetidos à Direcção que, por sua vez, considerou ser apenas necessária uma investigação em 3 dos pedidos apresentados. Em 2 das investigações levadas a cabo a recomendação foi de terminar o envolvimento do BM. Quanto ao terceiro, em virtude do financiamento do BM já ter terminado, não se verificou qualquer investigação (Robinson, 2003).

âmbito de um projecto de renovação urbana, ou ainda, em meados década de 80, no caso das Barragens no Rio Chico nas Filipinas ou na Amazônia brasileira.

As sistemáticas revisões da política operacional do BM tão pouco foram isentas de críticas, em particular por parte das ONG no momento da revisão da Directiva Operacional 4.30, em 2001. Segundo as palavras do próprio Director desta instituição, James Wolfenson, o BM procurou apenas *“remover ambiguidades e considerar as experiências adquiridas no âmbito da implementação, sem alterar os objectivos chave e princípios da sua política”*, bem como *“proporcionar um melhor enquadramento para aumentar o impacto desenvolvimentista das operações do Banco, sem impor requerimentos adicionais para os países receptores”* (World Bank, 2001). Algumas organizações bem como a comunidade académica viram nesta nova revisão uma maior fragilização e atenuação dos princípios de salvaguarda anteriormente consagrados. Consideram que existe uma redução na protecção concedida aos grupos mais vulneráveis, em particular minorias étnicas e populações indígenas, que não detêm títulos formais de propriedade que o novo traçado da directiva requer. Por outro lado, é também criticado o facto da nova directiva incluir, para efeitos de compensação, apenas os impactos sociais e económicos directos, excluindo assim impactos indirectos que afectam um grande número de pessoas numa área que poderá largamente exceder a zona do projecto.<sup>27</sup>

Embora sejam várias as críticas que recaem sobre a actuação do BM, este conseguiu efectivamente estabelecer critérios e princípios através dos quais se tornou possível prosseguir com o desenvolvimento económico, minimizando os impactos negativos e os danos causados às populações (Gray, 1996). A sua Política Operacional sobre Realojamento Involuntário tornou-se fundamental, não apenas pelo valor do seu conteúdo, mas sobretudo pelo facto de ter sido formalizada e institucionalizada por uma organização internacionalmente reconhecida e por ter alcançado um estatuto e uma posição de força (Koenig, 2001). Ao longo dos últimos vinte anos de aplicação da política do BM a novos projectos, verificou-se uma melhoria significativa do planeamento, da afectação de recursos, da execução e da avaliação dos programas.

---

<sup>27</sup> Estas e outras preocupações encontram-se formuladas numa carta, datada de 22 de Fevereiro de 2001 do Centre for International Environment Law (CIEL) e International River Network (IRN) dirigida ao Presidente do BM, James Wolfensohn, aquando da revisão da Política Operacional 4.30.

A aplicação destas políticas não foi porém, feita de forma consistente em todos os projectos quer pelos Estados, pelo BM ou pelas organizações regionais de financiamento do desenvolvimento.<sup>28</sup> Para alcançar a restauração dos níveis de vida da população e disseminar a estratégia de realojamento com desenvolvimento existe ainda um longo caminho a percorrer, em particular na disponibilização dos recursos financeiros necessários para o efeito.

### **3.1.2.2 - Países e Agências Doadoras**

Na sua maioria, os países doadores não possuem políticas específicas sobre deslocamento e realojamento forçado aplicáveis ao contexto do financiamento do desenvolvimento com países terceiros, pautando a sua actuação pelas orientações internacionais existentes, em particular as que resultam dos princípios orientadores da OCDE, adoptados em 1991<sup>29</sup>. Os Estados membros da OCDE devem actuar em harmonia com estas orientações internacionais de modo a garantir às populações afectadas um realojamento e reabilitação adequados. Para esta Organização, o plano de acção para o realojamento é considerado fundamental e deve conter (de forma similar ao enunciado pelo BM), um vasto conjunto de medidas que são detalhadas e apresentadas num anexo ao documento sobre a sua política de realojamento involuntário (ver anexo II). Estes planos deverão constituir um elemento basilar para a supervisão dos projectos. De salientar a referência feita à responsabilidade dos Governos no processo, uma vez que às agências doadoras compete apenas apoiar os esforços destes na minimização do deslocamento forçado e na mitigação dos impactos negativos dos projectos (OCDE, 1992).

A política da OCDE é também utilizada como referência para projectos financiados pela União Europeia (UE), que não possui políticas que, expressamente, visem esta matéria, exceptuando-se as alusões feitas aos DIPD no âmbito da sua política sobre populações indígenas. A existência destas directivas não inviabiliza porém que sejam levados a cabo projectos de desenvolvimento, financiados por Estados membros da ODCE ou pela própria UE, em violação das políticas e procedimentos de realojamento. Tal situação encontra-se bem patente no caso, já referenciado, das expulsões

---

<sup>28</sup> As instituições de financiamento do desenvolvimento de carácter regional, cujas políticas de realojamento forçado, como vimos no capítulo I, resultam, maioritariamente, dos princípios consagrados nas políticas do BM, seguem uma política similar ao consagrarem a necessidade de planear o realojamento como um programa de desenvolvimento.

<sup>29</sup> - O Japão e os EUA constituem excepções no desenvolvimento de directrizes próprias sobre deslocamento e realojamento forçado.

forçadas ocorridas no Uganda em virtude de um projecto de preservação ambiental, financiado pela UE em 1990 (ver caixa 8). A extensão da adesão a estas directivas, a prioridades que lhes é conferida pelos Estados doadores e a forma como são, aplicadas pelos países membros nas suas relações bilaterais carecem de investigação (Rew et al, 2000).

### **3.1.3- Sector Privado**

Apesar do Estado ser o principal instigador dos grandes projectos de desenvolvimento que envolvem deslocamento e realojamento forçado, o sector privado tem vindo a ocupar um peso cada vez maior nesta área. O interesse privado tem crescido consideravelmente no financiamento de projectos de infra-estruturas de energia, de irrigação e de mineração (devido às crescentes e urgentes necessidades deste tipo de recursos e às pressões para o seu desenvolvimento e exploração), bem como ao nível de projectos de industrialização, de urbanização e complexos turísticos. Apesar dos custos envolvidos nos mega-projectos, da questionabilidade dos seus benefícios económicos, da oposição e resistência devido aos danos humanos e ambientais que provocam, cada vez mais consórcios privados fornecem o capital necessário para a sua construção e gestão (MacDowell, 1996).

De acordo com Feeney (2000), num contexto de liberalização dos regimes reguladores do investimento privado e de transferência das obrigações estatais para o sector não estatal, a protecção concedida às populações mais pobres que enfrentam os DIPD é cada vez mais reduzida. Refere ainda que o crescimento que se tem verificado no investimento directo estrangeiro nos países em desenvolvimento tem sido utilizado enquanto justificação para a redução dos fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) por parte dos países da OCDE. Muitas empresas recebem ainda consideráveis montantes da ajuda para implementar, no Terceiro Mundo, as políticas internacionais de desenvolvimento. A APD proporciona assim ao sector privado uma fonte pública de financiamento que é utilizada para financiar a construção de projectos de infra-estruturas de desenvolvimento e, simultaneamente, para mitigar os riscos económicos de tais projectos (idem, ibidem).

Regra geral, o objectivo das empresas multinacionais é o de melhorar o seu nível de competitividade num contexto internacional e maximizar os seus proveitos. Não obstante serem muitos os actores que são influenciados e afectados pelas suas

operações, as multinacionais continuam a frisar que apenas são responsáveis perante os seus accionistas e governos nacionais, pelo que a abordagem do sector privado à questão dos DIPD é, na maioria dos casos, inexistente. Existe apenas uma compensação baseada nos mecanismos de mercado, atribuída pelos bens expropriados, que nem sempre é adequada e/ou vantajosa (ver capítulo II). Os deslocados por projectos privados de desenvolvimento são frequentemente apelidados de “migrantes voluntários” que aceitaram uma determinada quantia em dinheiro em troca das suas terras; estas transacções são efectuadas entre operadores designados de “economicamente livres”. Muitos operadores privados, actuando com ou sem a assistência do governo nacional, podem livremente omitir informações cruciais aos habitantes, inibindo-os de poderem tomar decisões economicamente esclarecidas quanto ao real valor da suas terras. Por vezes são ainda usadas medidas coercivas e violência generalizada (não raras vezes com a anuência do Governo), contra os indivíduos e comunidades que resistem à entrega dos seus bens e propriedades aos interesses do sector privado (Oliver-Smith, 2001).

Apesar do Estado possuir sempre um papel a desempenhar no âmbito do realojamento involuntário, este é manifestamente distinto quando o financiamento é privado, uma vez que deixa de planear, implementar e liderar o processo de realojamento, para assumir apenas a sua eventual supervisão ou prestar a anuência institucional para ratificar o processo perante a opinião pública. Contrariamente ao governo que poderá ser pressionado a seguir uma determinada política, o sector privado actua seguindo uma estratégia própria de acordo com os interesses e objectivos que se propõe atingir, obedecendo a uma lógica economicista de maximização dos proveitos e redução dos custos (onde se enquadram os recursos afectos aos programas de realojamento)<sup>30</sup>. Este posicionamento do sector privado não permite contudo ao Estado eximir-se das suas obrigações e responsabilidades em matéria de protecção dos cidadãos do seu território.

É frequentemente argumentado que quaisquer entidades que se substituem ao Estado estão sujeitas aos mesmos deveres e obrigações pelo que, sempre que o Estado contrate uma empresa privada para concepção e implementação de um projecto que envolva realojamento forçado, esta empresa assuma as suas responsabilidades na

---

<sup>30</sup> Situação que ocorre apesar das directivas internacionais sobre DIPD especificarem que, antes da aprovação de um projecto que implique deslocamento forçado, o governo ou a empresa privada responsável deverem elaborar um plano de realojamento em conformidade com os procedimentos internacionais aprovados sobre a matéria.



garantia da verificação das normas internacionais de direitos humanos e na aplicação das políticas e procedimentos sobre desenvolvimento vigentes. Na prática, estas orientações têm sido deficientemente entendidas e aplicadas pelo governo e pelo sector privado, carecendo da experiência e das competências necessárias para implementarem este tipo de iniciativas (Feeney, 2000).

Existem também alguns progressos nesta área e são cada vez mais as empresas multinacionais que começam a ter consciência da sua responsabilidade social.<sup>31</sup> Destaca-se o caso do complexo petroquímico em Daya Bay, no sul da China, da CNOOC & Shell Petrochemicals Company Ltd (CSPC). Trata-se do maior investimento da Shell neste país. Esta *joint-venture* trabalha em colaboração com o governo de forma a gerir adequada e eficazmente todas as etapas do projecto, procurando assim mitigar os impactos sociais e ambientais negativos dele resultantes. Em virtude da necessidade de proceder ao deslocamento de 9.732 pessoas foi preparado um programa de realojamento, planeado em linha com as orientações do BM e em conformidade com as regulamentações internas sobre administração da terra vigentes no país. O Programa de Acção para o Realojamento foi preparado no seguimento do compromisso assumido pela CSPC de garantir a implementação de um realojamento socialmente responsável, em conformidade com as melhores práticas internacionais, contendo informações sobre o impacto do realojamento, medidas de compensação, formas de mitigação dos riscos de empobrecimento, procedimentos de realojamento e organização. Esta *joint venture* é ainda responsável pela monitorização do processo de realojamento, tendo sido o processo de avaliação confiado a uma Comissão composta por peritos externos internacionais que elabora um relatório semestral dos progressos do realojamento. De acordo com o relatório da referida Comissão de Fevereiro 2003 (*Resettlement External Monitoring Report February 2003*<sup>32</sup>), a primeira fase do realojamento encontrava-se concluída e as compensações relativas a esta fase inicial tinham sido já atribuídas, com excepção das compensações referentes a

---

<sup>31</sup> Neste contexto destaca-se a iniciativa do Pacto Global levada a cabo pelo Secretário-Geral da ONU, lançada formalmente em Julho de 2000. Este Pacto solicita às empresas a adesão a alguns princípios universais em matéria de direitos humanos, de normas laborais e de ambiente, associando ainda às empresas e instituições da ONU, organizações laborais internacionais, e ONG, entre outras partes, com o intuito de promover parcerias e criar um mercado global mais equitativo e susceptível de favorecer a inclusão. As empresas que aderiram ao Pacto Global são diversas, representando vários sectores da actividade, bem como regiões geográficas diferentes. São contudo todas líderes de mercado, aspirando à gestão da riqueza mundial de uma maneira responsável, que tome em consideração os interesses e preocupações de um amplo conjunto de intervenientes, designadamente empregados, investidores, clientes, grupos de apoio, parceiros sociais e comunidades. Para mais informações consultar o site [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

<sup>32</sup> - Para mais informações sobre esta temática, este relatório bem como o plano de realojamento podem ser consultados em [www.cnoocshell.com](http://www.cnoocshell.com)

algumas infra-estruturas colectivas. O relatório, entre outras preocupações refere um estado de ansiedade crescente por parte das populações afectadas sobre qual o prazo para a implementação das medidas direccionadas para a restauração dos seus meios de subsistência, previstos no plano de realojamento face às dificuldades em encontrar um novo emprego e necessidades de formação. Destacam-se ainda as preocupações relativas à deficiente construção de habitações, insegurança de pessoas e bens e saneamento.

### **3.1.4- Associações e Organizações Não Governamentais**

As ONG tornaram-se fundamentais no processo de desenvolvimento contemporâneo, tanto ao nível das políticas e práticas de desenvolvimento como enquanto meio catalizador para o envolvimento das populações no processo de desenvolvimento e na condução dos seus próprios destinos. Estas organizações surgidas essencialmente no pós II Guerra Mundial, proliferaram a partir das décadas de 60 e 70 assumindo novas dimensões e dinâmicas tornando-se num centro de atenções nos anos 80 (Ribeiro, 1995). Abraçaram as causas dos direitos humanos, do ambiente e do desenvolvimento, entre outras, actuando quer ao nível local, regional ou internacional. São organizações sem fins lucrativos, independentes dos Estados, exercendo actividades de solidariedade e cooperação com os países e povos mais pobres promovendo uma abordagem de desenvolvimento centrada no ser humano. A sua estratégia de actuação é baseada no trabalho directo com as populações, na competência técnica e na sensibilidade social dos seus agentes, enquanto forma mais eficaz de combater os vários problemas sociais, económicos, culturais e ambientais para os quais o Estado nacional não apresenta respostas nem soluções válidas (idem, ibidem). Justificam a sua existência e fundamentam a sua acção alegando que, enquanto entidades não governamentais, podem eliminar muitos dos problemas de ineficiência e corrupção inerentes aos procedimentos excessivamente burocratizados característicos do funcionamento das agências governamentais. Destacaram-se ainda enquanto meio catalizador através do qual as populações locais puderam tornar-se parceiros participantes e activos no processo vez de meros objectos do desenvolvimento.

Embora dependentes de doadores para o seu financiamento, ganham a sua legitimidade porque emergem da organização da própria sociedade civil com o intuito de defender e proteger os interesses, direitos, liberdades e garantias dos indivíduos.

Considerando que assentam no modelo da participação, sem o envolvimento activo por parte das populações perdem toda a razão da sua existência (Oliver-Smith, 2001). A questão da participação é, contudo, uma questão problemática ao nível das próprias ONG, uma vez que, embora reclamando representar os interesses das comunidades mais carenciadas, a lógica da representatividade e participação destas ao nível da própria estrutura organizacional e da eleição dos seus órgãos sociais é frequentemente questionável.

As ONG que actuam no campo das migrações forçadas têm essencialmente focalizado a sua atenção ao nível dos deslocamentos forçados induzidos por conflitos armados ou por catástrofes ambientais. Relativamente aos DIPD, a sua actuação encontra-se essencialmente ligada a questões de violação de direitos humanos, da protecção da população indígena face aos impactos ambientais dos mega-projectos de desenvolvimento. Muitas organizações que são criadas no âmbito dos DIPD surgem baseadas num contexto local, por associação de um grupo de pessoas afectadas localmente, podendo no seguimento da sua resistência congregar novos apoios (designadamente externos e internacionais), reformular objectivos e consequentemente atingir uma dimensão regional ou mesmo nacional.

A articulação que se veio a verificar entre a expansão de movimentos de direitos humanos e ambiente e os movimentos de resistência por parte das pessoas ameaçadas com o realojamento implica *“uma crítica não apenas ao modelo de desenvolvimento que aceita a necessidade de realojamento das pessoas em virtude de prioridades nacionais, mas também que questiona a escala das intervenções desenvolvimentistas que geram enormes perturbações tanto para as pessoas como para o ambiente”* (Oliver-Smith, 2001:27).

A nível internacional e regional destaca-se o papel da OXFAM e da Amnistia Internacional relativamente às violações de direitos humanos cometidas no âmbito dos DIPD (ver caixa 8 e 9), procurando não somente denunciar a situação como também apelar às autoridades para que seja reposta a legalidade e atribuída uma compensação e reparação às vítimas dos abusos. Destaca-se ainda a actuação da Cruz Vermelha, do *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)* - que documentava em 1999 cerca de 14 milhões as vítimas de realojamento forçado em todo o mundo - da *International Rivers Network (IRN)* - movimento transnacional contra a construção de barragens iniciado na Europa e nos Estados Unidos em 1960 e

1970, o *Asian Cultural Forum on Development* (Robinson, 2003), ou ao nível nacional, o Movimento dos Atingidos pelas Barragens no Brasil.

#### CAIXA 9 Renovação urbana em Luanda, Angola

Em Abril de 2002, Angola assinou um acordo de paz possibilitando finalmente ao povo angolano a reconstrução do país e o seu desenvolvimento, procurando solucionar muitos dos problemas negligenciados com a guerra, nomeadamente a questão do acesso às terras e ao direito de posse.

A população de Luanda vive maioritariamente em condições precárias, em bairros de lata ou *musseques* sobrelotados que foram surgindo em redor do centro da cidade e das zonas residenciais mais afluentes, que se expandiram à medida que a população das cidades aumentava. A ausência de políticas sobre desenvolvimento urbano possibilitou o crescimento informal dos *musseques* e à medida que os deslocados internamente chegavam e construíram uma habitação em qualquer lugar disponível. A sobrelotação, a pobreza, o desemprego, a falta de apoio social e de condições tornaram estas zonas propensas para o desenvolvimento de actividade ilícitas e criminalidade. As pessoas não possuem empregos formais e poucas possibilidades de aceder a um crédito bancário para aquisição de materiais de construção. Poucas têm titularidade da propriedade que habitam.

O risco de expulsão forçada é acentuado pela falta de políticas claras relativas à terra e à propriedade urbana. O sistema para atribuir e fiscalizar os contratos de desenvolvimento das áreas urbanas é inadequado e pouco transparente. As autoridades, regra geral, não informam sobre a sua intenção de desenvolver uma dada área. Não existe um processo de consulta adequado. Os moradores têm assim poucas oportunidades de contestarem as decisões oficiais.

Entre Junho e Setembro de 2001, cerca de 4000 pessoas foram forçadas ao deslocamento em consequência da demolição de suas casas na Boavista, perto do porto de Luanda. As autoridades alegaram que as casas foram demolidas por falta de segurança, em consequência de um desabamento de terras que vitimou três crianças. Contudo, a verdadeira razão parece ter sido a demarcação da zona para a construção de uma zona residencial e comercial. Os moradores criaram uma comissão para negociar com as autoridades mas nunca obtiveram resposta às suas solicitações. Sem qualquer aviso prévio, chegaram as escavadoras acompanhadas de uma enorme força policial. As populações tentaram resistir erguendo barricadas, com destroços de carros. Na manhã seguinte, iniciaram-se as demolições e expulsões forçadas. Muitas pessoas conseguiram levar alguns bens. As autoridades disponibilizaram transporte para o efeito, mas de acordo com o relato das populações, o processo foi feito sem qualquer inventariação e os bens foram atirados descuidadamente para os camiões causando muitos prejuízos. As pessoas foram transportadas para outro município a vários quilómetros de distância, onde permanecerem durante dois anos alojadas em tendas. Algumas abrigavam até quatro famílias. Construíram-se latrinas e uma tenda que servia de escola. Não existia emprego na zona e poucos tinham capacidade financeira para se deslocarem ao centro de Luanda para trabalhar. Em 2002 e 2003 outras habitações foram demolidas no bairro de Soba Kapassa e em Benfica. Na maioria dos casos não foram tomadas providências para proporcionar alojamento alternativo para estas famílias que, segundo as autoridades, foram expulsas por terem ilegalmente ocupado a terras.

Em todos estes processos, as autoridades locais não disponibilizaram informações completas e verdadeiras sobre os planos de deslocamento forçados, nem consultaram os residentes para, em conjunto, encontrarem alternativas. As populações foram forçadas ao deslocamento de forma violenta, deixadas sem abrigo; perderam os poucos bens, ficando numa situação mais precária do que a anterior. Significou ainda a perda do emprego ou de escolaridade. O impacto psicológico na população foi profundo e muitas afirmaram terem sido discriminadas pela sua pobreza. Frequentemente, o acesso à compensação é-lhes negado, bem como uma reparação legal pelos danos sofridos.

As expulsões forçadas violam toda uma série de direitos internacionalmente reconhecidos tais como, o direito a uma habitação condigna, proibição da intromissão arbitrária na sua vida privada, família ou lar, contrariando os direitos consagrados no Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU. O direito à habitação aplica-se não apenas àqueles que podem apresentar documentos que provem a titularidade, como também aos que ocupam propriedades ou estabelecimentos informais.

(Amnistia Internacional, 2003)

Muitas ONG detêm um peso institucional que lhes possibilita reprovar e influenciar políticas promovidas pelas instituições doadoras, de pressionar para a adopção de resoluções por parte da ONU, ou do Parlamento Europeu, destacando-se a actuação da OXFAM quanto à revisão da política de realojamento forçado do BM e a actuação da COHRE na formulação de recomendações por parte da Comissão da ONU para os Direitos Humanos sobre expulsões forçadas cometidas em nome do desenvolvimento (Rew et al, 2000).

O desequilíbrio das forças existentes entre, por um lado, o todo poderoso Estado e o capital privado e, por outro, as populações afectadas, pode ser atenuado com a formação de alianças entre associações e organizações várias; estas uniões são particularmente proveitosas se usufruírem de um estatuto político-social mais elevado, podendo ainda contribuir significativamente para reforçar a posição negocial das comunidades locais. Proporcionam ainda aos movimentos e associações locais, um conjunto considerável de outras formas de assistência para além da experiência negocial: participação na concepção e implementação de programas de realojamento, apoio no processo de adaptação e melhoria das condições de vida no pós-realojamento, mobilização de recursos materiais e humanos ou ainda, divulgação e disponibilização de informação.

### **3.1.5- População Afectada**

As populações residentes na área dos projectos são centrais em todo o processo. Contudo, são estas que menor participação têm ao longo do mesmo. As suas opiniões e os seus interesses são ignorados, sendo ainda informados tardiamente sobre a existência do projecto. Alguns cientistas sociais defendem, que o deslocamento e o realojamento são o produto de uma partilha desigual e injusta dos benefícios do desenvolvimento; argumentos que são partilhados pelas populações que sofrem desta patologia do desenvolvimento e que são, reiteradamente, utilizados como justificativos dos movimentos de resistência (Dwivedi, 2002).

Estes movimentos são constituídos por um conjunto de pessoas muito mais vasto do que aquele que é fisicamente deslocado e realojado. A estas pessoas uniram-se, um pouco por todo o mundo, aliados regionais, nacionais e internacionais, comunidades de activistas de direitos humanos, de defesa e preservação do ambiente, de igualdade de género, de protecção das populações indígenas. Todas estas temáticas interagem

com um vasto número de pessoas e organizações, com contextos e relações que apelam a uma maior democratização e participação das populações locais nas decisões e projectos que, directamente, afectam os seus modos de vida (Oliver-Smith, 2001).

As comunidades forçadas ao realojamento podem não ser homogéneas pelo que as diversidades sócio-culturais e consequentes diferenças comportamentais podem ter implicações na organização social de uma comunidade contra o realojamento. Factores económicos, sociais, culturais, raciais ou étnicos poderão ter um papel importante na determinação das reacções da população ao realojamento, nomeadamente, quanto à decisão de resistir ao mesmo, podendo não se verificar a união quanto a esta questão. Mesmo em pequenas comunidades, alguns aceitarão pacificamente enquanto outros resistirão (idem, ibidem). Os interesses e necessidades divergentes podem inviabilizar a coesão necessária para a acção contra o realojamento; coesão que não resulta de um processo automático, precisa de ser construída tendo em conta estas diferenciações (Koenig, 2001).

Como referido várias vezes ao longo deste estudo, muitas populações afectadas são populações pobres, pertencentes a grupos minoritários e que não têm capacidade de influenciar as decisões nacionais ou mesmo regionais. Vivem frequentemente à margem da sociedade nacional, carecendo do capital social, económico e político necessário para influenciar tais decisões. Mesmo que não se trate de populações pobres ou marginalizadas, a sua posição nas negociações com o governo e entidades privadas é sempre de desvantagem, pelo desconhecimento da cultura, dos valores e das normas vigentes nestas matérias. O acesso à informação é fundamental e, na sua ausência, as populações locais encontram-se, desde o início, numa posição negocial de clara desvantagem. O desconhecimento do Estado e das suas instituições, do seu funcionamento e práticas constitui um forte obstáculo para negociações bem sucedidas, uma vez que implica o desconhecimento da possibilidade de explorar e tirar partido de fraccionamentos internos, da oposição político-partidária, de potenciais aliados e de oportunidades de cooperação (Oliver Smith, 2001). Perante este cenário, a oposição das populações tem-se manifestado através de várias formas de resistência, nas quais todos os intervenientes no âmbito dos DIPD são, inevitavelmente, envolvidos.

### **3.2- A RESISTÊNCIA COMO RESPOSTA POPULAR AO DESLOCAMENTO E REALOJAMENTO FORÇADO**

#### **3.2.1- Caracterização Geral do Fenómeno da Resistência**

O deslocamento e realojamento forçado impõe às populações um conjunto de condicionalismos que transformam radicalmente as suas vidas, obrigando a alterações profundas do seu meio ambiente, da sua actividade produtiva, da organização social, da liderança e da estrutura política, bem como da concepção das suas ideologias e visão do mundo. A resistência ao realojamento evidencia a importância que o sentido de lugar ocupa na criação de um ambiente de confiança no qual o espaço, as relações de parentesco, a comunidade e a tradição se encontram ligadas. Compreender e controlar as circunstâncias são condições fundamentais para que os seres humanos possam lidar de modo produtivo e positivo com as forças da mudança. Assim, se as pessoas entendem que a sua compreensão e controlo se encontram reduzidos, pode-se esperar que a mudança se caracterize pela tensão, conflito, resistência e instabilidade geral; respostas que têm sido caracterizadas como uma reacção normal e esperada (Cernea, 1999).

A resistência reivindica uma maior participação das pessoas afectadas no processo de decisão, de planeamento e implementação dos projectos de desenvolvimento que as afectam directa ou indirectamente. Sempre que as populações afectadas são pertencentes a grupos minoritários carenciados e subalternos, são consideradas pelas elites como não possuindo os instrumentos sociais e culturais necessários para tomar decisões ao nível executivo ou mesmo consultivo, sobre o planeamento e execução de um projecto (Oliver-Smith, 2001).

O fenómeno da resistência envolve pois um conflito entre as necessidades de uma sociedade local e as necessidades regionais ou nacionais. A natureza das decisões tomadas no âmbito da racionalidade económica subjacente aos projectos de desenvolvimento obedece a uma lógica que é, na maior parte dos casos, distinta dos valores, racionalidades e expectativas das pessoas sujeitas ao deslocamento. Os fundamentos sobre os quais aqueles planos e decisões são traçados irão, forçosamente, gerar desajustes e reacções de oposição. A resistência contra os DIPD é assim uma luta contra a ausência de participação, contra a perda de recursos produtivos e compensação inadequada, contra a alteração das relações com o meio ambiente, contra o não cumprimento por parte das entidades governamentais, mas

também, contra as racionalidades e métodos utilizados na conceptualização dos projectos de desenvolvimento (Cernea, 1999). A resistência aos DIPD deve ainda ser considerada, segundo Oliver-Smith (2001:146), *“enquanto uma forma de expressão legítima da defesa dos direitos de autodeterminação, bem como da defesa da terra, da religião e da identidade. As pessoas rejeitam igualmente a perda de autonomia e as formas extremas de dominação política que o realojamento representa e estabelece”* pelo que a resistência das pessoas ameaçadas constitui *“um acto de self-empowerment, quer este seja permanente ou temporário.”* Os projectos de desenvolvimento que englobam deslocamento e realojamento forçado podem, efectivamente, despertar de forma acessória uma consciência cultural entre todos os grupos subordinados, mobilizando-as populações, originando um processo de socialização política que os capacita para uma maior articulação e defesa da sua identidade e dos seus interesses. Podem ainda ter resultados positivos sempre que estimulem a organização da sociedade civil, capacitando-a para a acção. A Figura 5 representa esquematicamente estas causas que contribuem para a mobilização da população e consequente decisão da resistência.

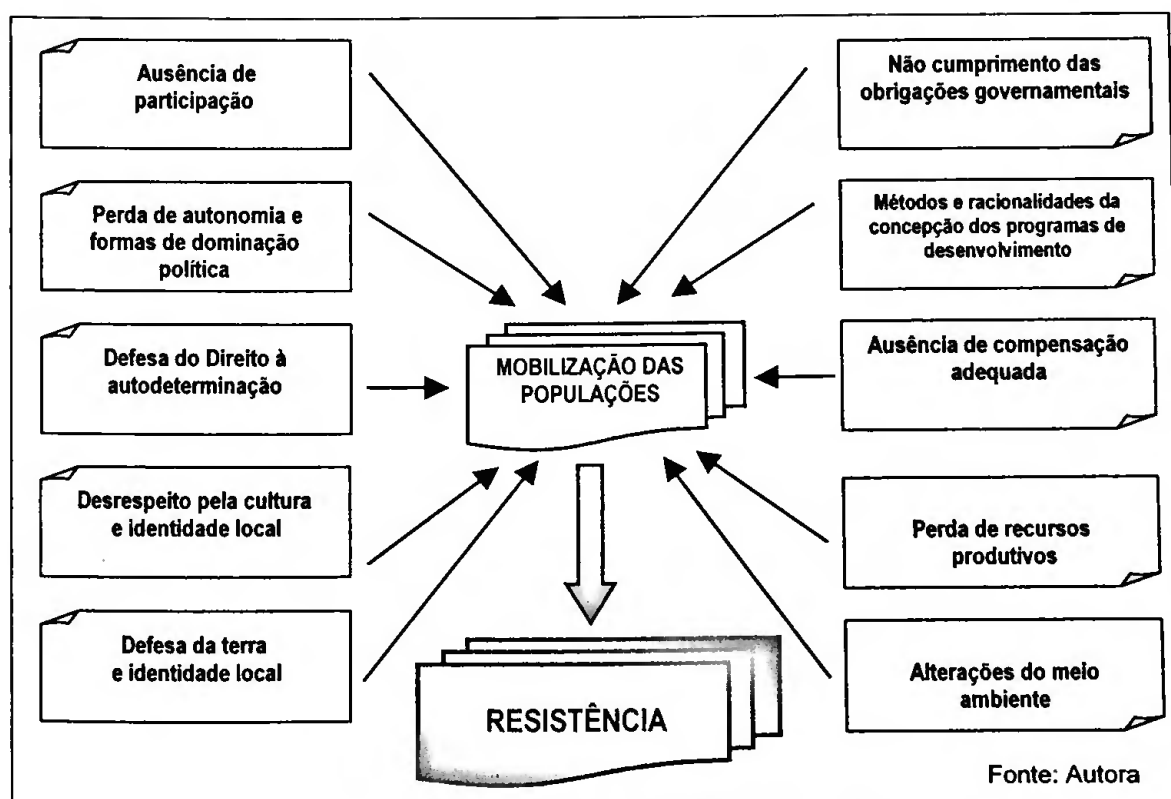


FIGURA 5 - Factores indutores de resistência



As respostas locais ao deslocamento e ao realojamento forçado podem variar consideravelmente, assim como variam ao longo do tempo e à medida que o projecto e a própria resistência vão evoluindo. As respostas variam ainda porque nem toda a gente numa comunidade ou região sofre o impacto da mesma forma e ao mesmo tempo.

### **3.2.2- Factores Condicionantes dos Movimentos de Resistência**

A resistência das populações forçadas ao deslocamento e realojamento em nome do "progresso" teve até recentemente, um impacto muito reduzido, caracterizando-se por alguns protestos tímidos e mal sucedidos, considerados pouco patrióticos (Oliver-Smith, 1991), assim como por uma oposição deficientemente organizada, sem um plano de acção estratégico. Os seus protestos começaram a ter eco junto dos movimentos de defesa dos direitos humanos, sob alegação de que um indivíduo não pode ser arbitrariamente deslocado, existindo alternativas viáveis para os projectos de desenvolvimento com impactos sociais menos profundos. A comunicação social desempenha, na actualidade, um papel fundamental em todo este processo, possibilitando aos movimentos de resistência projectarem a sua luta para além dos limites regionais, divulgando os seus objectivos junto da opinião pública, recolhendo simpatizantes para a causa, apoios e alianças nacionais ou internacionais que, de outro modo, lhes estariam vedados. A forma como esta problemática é tratada pelos media pode assim ser determinante para o êxito destes movimentos. Segundo Oliver-Smith (1991) existem alguns factores críticos a ponderar na decisão de resistir a um determinado projecto:

**a)- Capacidade de mobilização da própria comunidade ou grupo com vista à obtenção de uma resistência organizada** - a existência de diferenciações internas baseadas no estatuto sócio-económico, na classe, etnicidade ou outros podem enfraquecer ou reforçar os níveis de solidariedade e cooperação necessários para a resistência organizada. O deficiente conhecimento do Estado, das instituições, do seu funcionamento e objectivos, bem como as manifestações de cepticismo das populações quanto à realidade do realojamento, constituem também aspectos que podem condicionar a capacidade de actuação de um grupo;

**b)- Causa do deslocamento** - o teor das forças que ameaçam com o deslocamento afectam de igual modo a resistência; se por vezes é possível resistir contra elas,

outras vezes, esta estratégia é inviabilizada pela natureza das mesmas. Em caso de desastres naturais ou ambientais, a destruição provocada pode não permitir outra alternativa para além do deslocamento forçado. Em situação de conflito armado e de violência política, cabe às populações optar pela fuga e procura de refúgio ou resistir pela sublevação. Quanto aos projectos de desenvolvimento, as populações são confrontadas com o deslocamento em nome do progresso, podendo optar pela resignação passiva ou pela resistência.

**c)- Relação multifacetada que a população afectada mantém com o seu meio envolvente, em particular com a terra** - relação que se baseia nos aspectos económicos (fertilidade, recursos, produtividade, emprego), políticos (territorialidade, relações inter-grupos) e culturais (religião, identidade, cosmologia) que com ele detêm. Estas relações constituem, como vimos, os alicerces de toda a construção individual e colectiva da realidade em que se posicionam, pelo que a ameaça de desenraizamento da mesma pode manifestar-se na resistência;

**d)- Relacionamento da comunidade com os agentes do realojamento, em geral o Estado** - o relacionamento harmonioso é, habitualmente, dificultado pelas diferenças étnicas entre aqueles que detêm o poder e aqueles que se encontram sujeitos à sua autoridade. Facilmente se deduz que, dependente de um regime democrático ou autoritário, poderá existir um clima mais ou menos propício para o surgimento de fenómenos de resistência aos DIPD. O anterior desempenho do Estado neste domínio (enquanto principal responsável pelo deslocamento e realojamento forçado) pode ainda influenciar os níveis de confiança existentes quanto à sua actuação, condicionando a aceitação ou a rejeição (e consequente resistência), por parte da população, de um dado programa de realojamento. A existência de aliados (aldeias ou comunidades vizinhas, grupos étnicos, ONG, partidos da oposição, grupos de activistas ou estudantes, sindicatos) pode, simultaneamente, constituir um factor determinante na decisão de resistir, bem como para o sucesso de um potencial movimento de resistência.

**e)- Qualidade do projecto de realojamento** - um programa de realojamento que não confere aos realojados um verdadeiro *empowerment* que lhes possibilite desempenharem um papel activo na concepção e implementação do programa, baseado numa significativa melhoria do controlo sobre os seus próprios destinos, não poderá inspirar muita confiança numa comunidade ameaçada com o realojamento.

Boas políticas e bons programas de realojamento poder-se-ão deparar com a oposição dos habitantes pela sua deficiente implementação. A resistência poderá, neste enquadramento, funcionar como um importante mecanismo correctivo de tais deficiências e/ou lacunas, tanto para um projecto específico, como num contexto mais vasto, ao nível das políticas regionais e nacionais de realojamento. As promessas não cumpridas, os impactos ambientais negativos, a compensação inadequada ou insuficiente, a atribuição de terras de qualidade inferior, ou ainda a diversidade cultural existente na nova comunidade de realojamento, todos se apresentam como potenciais factores indutores de movimentos de resistência. Um projecto de realojamento deve não apenas ser bem concebido e adequadamente implementado de acordo com as necessidades da população, como deve também ser divulgado de modo claro e abrangente, de forma a poder estimular a compreensão e a discussão entre os membros da comunidade. De salientar ainda que a resistência e a hostilidade podem ainda ter origem no seio da comunidade de acolhimento em virtude de uma deficiente avaliação dos impactos que a população realojada pode provocar no meio envolvente.

### **3.2.3- Estratégias e Tácticas da Resistência**

A partir do momento em que as populações optam pela resistência têm de tomar uma decisão estratégica. Regra geral, os projectos encontram-se já em curso quando as populações são informadas sobre a necessidade do seu realojamento, pelo que no momento de traçarem a sua estratégia de resistência devem ponderar: (i) resistir contra o projecto que as obrigou ao deslocamento e assim lutar contra o poder do Estado e a força das instituições internacionais detentoras do capital para o seu financiamento ou, (ii) aceitarem o mesmo, resistindo apenas contra um programa de realojamento forçado que pode não ter em consideração os seus interesses e necessidades (Oliver-Smith, 1991,1996). A primeira opção implica confrontar o Estado e as instituições de financiamento, desafiando um projecto específico, mas também o modelo de desenvolvimento subjacente que advoga a execução de mega-projectos, decorrentes de uma filosofia do progresso e da modernização sustentada pela estrutura político-económica vigente. Enquanto as comunidades ameaçadas pelo realojamento podem escolher abordar o problema de um ponto vista meramente local, os aliados nacionais ou internacionais que se associam à resistência local podem conceber e materializar a luta de forma distinta, direccionando-a para o combate aos

modelos e práticas nacionais de desenvolvimento já institucionalizados que provocam profundos e irreversíveis impactos sociais e ambientais. *Neste contexto “os dramas locais são internacionalizados e projectados para a cena internacional. Efectivamente, alguns movimentos de resistência, quer através de iniciativas locais quer através de influências externas desafiam o discurso internacional vigente sobre desenvolvimento”* (Oliver-Smith, 1991:139). As populações podem, no entanto, optar pela aceitação do projecto direccionando a resistência apenas para o programa de realojamento, sempre que este seja injusto e mal implementado, adoptando uma estratégia de negociação que vise melhorar os termos do realojamento.

As tácticas adoptadas por uma população ameaçada com o realojamento são escolhidas de entre um conjunto vasto de opções, podendo oscilar entre formas pacíficas ou activas de resistência, entre tácticas legais ou ilegais ou, mesmo, formas violentas de resistência. As tácticas iniciais, adequadas à primeira fase, podem não ser apropriadas a estádios mais avançados do movimento de resistência, fenómeno extraordinariamente evolutivo e dinâmico. Na sua génese, estes movimentos podem começar com apelos e petições, cartas de protesto ou ainda, proceder à eleição de uma delegação representativa da população afectada, cuja missão será a de expor junto das autoridades competentes as preocupações e reivindicações dos atingidos. Podem ainda tentar reunir apoios e aliados para a sua luta, estabelecer ligações com organizações defensoras dos direitos humanos e do ambiente, especializadas nas áreas da saúde, do alojamento ou da nutrição. Podem igualmente recorrer a concentrações e manifestações pacíficas no local do projecto, junto dos agentes responsáveis ou das instituições financiadoras dos mesmos nas grandes cidades, com o objectivo de chamar a atenção dos responsáveis, dos dirigentes políticos e do público em geral para os fundamentos da sua luta. Quando estas formas de resistência parecem não ter efeito, a resistência recorre a outras tácticas tais como o bloqueio de estradas ou outros acessos, ocupação das instalações dos responsáveis dos projecto, à invasão e (re)ocupação das terras que lhes foram retiradas, ou ainda, colocando as pessoas afectadas no caminho das máquinas, recusando-se a abandonar os locais onde decorrem os trabalhos. Estes protestos poderão conduzir ao estabelecimento de uma comissão de arbitragem para a resolução dos diferendos, ou resultar num confronto com as “forças da ordem” chamadas a intervir para silenciar os protestos e retomar os trabalhos. Este tipo de confrontos marca o início duma escalada nas tácticas da resistência, evoluindo para formas ilegais e/ou violentas de luta, fruto quer do fracasso das formas pacíficas de activismo, quer como resposta à

violência exercida pelos próprios responsáveis pelo deslocamento e realojamento. A resposta governamental aos movimentos de resistência manifesta-se, frequentemente, na detenção dos líderes da resistência, pela privação do acesso a serviços básicos e pela ocupação militar das comunidades resistentes (situação que ocorre, em particular, em regimes autoritários). O caso da barragem de Sardar Sarovar, abordado várias vezes, ou ainda do complexo hidroeléctrico no rio Chico são ilustrativos de como as estratégias e táticas de resistência podem evoluir demonstrando ser a resistência um fenómeno dinâmico e de contornos imprevisíveis (ver caixas 10 e 11).

O realojamento não remove apenas uma pessoa do seu local habitual de residência, como lhe impõe uma transformação. A comunidade é reconfigurada de forma específica. Muitos DIPD favorecem, directa ou indirectamente, dois processos fundamentais: a expansão do Estado e a integração no sistema regional e nacional de mercado. O realojamento pode não destruir culturas locais, mas possibilita a sua apropriação, redução e reestruturação em função de valores e objectivos traçados fora do seu contexto local, tornando-as compatíveis com os propósitos da sociedade dominante.

Embora as motivações, as estratégias e as táticas possam divergir, as manifestações de resistência originadas com os DIPD ocorrem e têm repercussões por todo o mundo, em países industrializados e do Terceiro Mundo, em aldeias, nas áreas dos projectos, nas cidades e/ou capitais nacionais. A problemática é ainda divulgada e debatida nas sedes de organizações nacionais e internacionais, no ciberespaço, nas conferências e seminários realizados em escolas e universidades, centros de investigação, num movimento que envolve muitos intervenientes, bem como um conjunto vasto de procedimentos e acções levados a cabo por indivíduos, grupos ou comunidades, entidades nacionais ou mesmo internacionais.

#### **3.2.4 - Sucessos, Fracassos e Consequências dos Movimentos de Resistência**

A oposição aos DIPD pode surgir de forma espontânea, *ad hoc*, direccionada quer contra um projecto de desenvolvimento específico, quer contra um programa de realojamento deficientemente implementado. A resistência pode expressar-se sob a forma de uma manifestação pacífica ou através de uma actuação mais agressiva, durante um período de tempo mais ou menos longo, podendo ser ou não bem sucedida nos seus propósitos. Contudo, dela resultará sempre um conjunto de consequências para o indivíduo, para a comunidade local ou mesmo para a região.

#### CAIXA 10

##### Resistência contra a barragem de Sardar Sarovar, Índia

Desde o início da década de 80 que as comunidades afectadas têm resistido contra o projecto para o Vale do Narmada e contra a barragem de Sardar Sarovar em particular. As populações residentes no Vale são já conhecidas pela resistência que opõem a quaisquer tentativas de intromissão que possam comprometer a sua autonomia e os seus recursos de base. As aldeias encontram-se isoladas e são pouco os serviços prestados pelas entidades governamentais.

Os protestos contra o projecto iniciaram-se de forma ténue à medida que as populações foram tendo conhecimento que iriam ser desalojadas, na região de Nimar. As populações foram apoiadas por duas organizações locais de voluntários que apesar dos recursos limitados, conseguiriam lançar as bases para um movimento organizado da população. Os trabalhos no âmbito do projecto intensificaram-se e com ele o deslocamento de milhares de pessoas. Não foram consultadas pelas autoridades responsáveis uma vez que consideram não ter os povos tribais capacidade para entender o assunto. Activistas e associações locais procuraram apoiar as populações, através da constituição de associações ou criação de comités de aldeias proporcionado aos seus membros formas básicas de literacia, bem como informação sobre a barragem, sobre o número de pessoas afectadas, programas de realojamento e compensação. As aldeias começaram a calcular e contabilizar aquilo que entendiam ser uma compensação justa em virtude dos danos, começaram também a exigir o direito de serem informadas sobre todo o processo incluindo os planos de realojamento.

Tornou-se claro que o Governo não pretendia estabelecer uma política coerente de compensações relativamente às perdas. A incerteza da existência de terras na região disponíveis para o realojamento e as condições precárias em que viviam algumas populações já realojadas, traduziram-se numa evolução para a oposição total à barragem. Várias organizações que trabalhavam com a população afectada organizaram reuniões em várias aldeias no sentido de unir esforços nessa oposição culminando com a criação, em 1988, da Narmada Bachao Andolan (NBA). Este movimento que tem por objectivo salvar o Narmada através da suspensão de todos os trabalhos, apelando para formas sustentáveis de desenvolvimento. Em apenas dois anos a organização conseguiu congregar mais apoios, associando-se a outros movimentos de resistência. Em 1989, desafiando a lei que proibia a concentração de grupos de pessoas superiores a 5 indivíduos no local dos trabalhos, a NBA mobilizou e reuniu no Vale 50,000 pessoas de todo o país num apelo contra os o "desenvolvimento destrutivo". Toda a área se transformou num campo policial e apesar das barricadas posteriormente erguidas, no ano seguinte, milhares de pessoas reiniciaram a marcha para o Vale. As forças policiais impediam a passagem mas a manifestação repetia-se, uma e outra vez, exigindo passar.

A comunicação social nacional e internacional deu uma ampla cobertura a estes movimentos de resistência pacífica, de não violência que caracterizam a actuação da NBA. No Japão, os seus esforços foram apoiados por organizações nacionais que encetaram um trabalho de pressão junto do governo japonês culminando com a retirada dos fundos concedidos por este país para o projecto. Seguidamente, outras organizações sucederam-se no apoio aos populares pressionado o BM a assumir idêntica postura; situação que conduziu a uma escalada da repressão interna das populações. O BM estabeleceu uma comissão independente no sentido de investigar a situação e que culminaria com apresentação do relatório Morse a consequente retirada do BM em 1994.

Apesar destas vitórias para a população resistente, o governo continuou firme na sua decisão de concluir o projecto, tendo canalizado mais fundos para o mesmo. A NBA persiste na sua luta pacífica incluindo manifestações, greves, mobilização da população e cobertura pelos media nacionais e internacionais, acções judiciais e de *lobby*. Gerou e ganhou muitos apoios, prémios internacionais, mas também algum cepticismo e criticismo quanto à sua forma de actuação. Devido a sua crescente fama internacional, surgem tensões entre os objectivos locais das pessoas do Vale e que estão na origem do movimento e os propósitos mais vastos da NBA. É acusada de nem sempre consultar as populações sobre as suas decisões ou ainda de apenas oferecer às populações promessas vagas que nunca se concretizarão, utilizando a resistência apenas como forma de reforçar o seu prestígio e poder político. A resistência no Vale dura há 20 anos, os media internacionais retiraram-se assim como os principais financiadores. Mas a barragem perdura assim como os esforços da resistência que não deixam de evidenciar já algum cansaço.

(Oliver-Smith, 2001; Roy, 2000)

A decisão de resistir aos projectos de desenvolvimento leva a comunidade numa jornada que implica alterações significativas da mesma, externa e internamente. É fundamentalmente através do conflito resultante da confrontação e resistência que as comunidades se sujeitam elas próprias às forças da mudança, por muito conservadoras que possam ser (Oliver-Smith 1996).

#### CAIXA 11

##### Estratégias de resistência contra as barragens no rio Chico, Filipinas

Em 1973 o Governo Filipino decidiu-se pela construção de quatro barragens no Rio Chico (Chico I, II, III, e IV) tendo o projecto sido iniciado, por questões de viabilidade, pela construção de Chico II. A população directamente afectada apenas teve conhecimento do mesmo quando uma equipa de inspectores se deslocou à região informando que as suas terras seriam submersas. A primeira reacção da população foi destruir os acampamentos dos inspectores. O novo campo, foi protegido por uma força militar que cometeu uma série de abusos contra a população procurando intimidá-la.

Em 1974 a população decidiu nomear uma delegação e entregar várias petições ao Presidente, apelando ao abandono do projecto devido aos efeitos destrutivos que teria para as populações locais. A única resposta obtida foi uma carta do então presidente Marcos que caracteriza os seus argumentos de sentimentalistas e os aconselhava ao sacrifício pelo bem da nação. Perante este fracasso, a população procurou o apoio externo, em particular da Igreja. Em 1975, no seguimento de uma conferência organizada por esta, institucionalizaram e consolidaram a resistência através da assinatura de um acordo entre as várias aldeias afectadas e outras entidades. A resposta do governo foi a suspensão dos trabalhos de Chico II, mas pouco tempo depois, iniciou os trabalhos em Chico IV. A resistência não cessou e estendeu-se em apoio às populações afectadas por Chico IV. Na tentativa de fragmentar a resistência, foi enviado para a região um representante para as minorias nacionais ao qual incumbia a distribuição de bens e dinheiro. Foram também distribuídos armamentos entre aldeias em conflito, de forma a explorar os conflitos inter-regionais e assim fraccionar a resistência; acções que não tiveram efeito uma vez que a população continuou os seus esforços de obstrução dos trabalhos e envio de petições. Foram intensificadas as acções militares e efectuadas numerosas detenções.

Conscientes da limitação das suas capacidades para enfrentar os militares, as comunidades afectadas mereceram contudo a atenção do New People's Army (NPA), braço armado do partido comunista actuando de acordo com uma estratégia de guerrilha e cujo apoio foi bem recebido. O NPA associava-se assim ao movimento contra as barragens, combatendo as forças armadas localizadas na área, apoiando a formação de organizações locais e o planeamento de estratégias de resistência. O apoio da Igreja e do NPA permitiu um redireccionamento dos objectivos da luta - da simples oposição às barragens para as questões da desigualdade de classes e da aniquilação cultural das minorias étnicas.

Os protestos intensificaram-se e expandiram-se consideravelmente entre 1980 e 1986 com a extensão da resistência a um outro projecto governamental de exploração madeireira. O movimento adquiriu uma dimensão regional, e consequentemente, o apoio de outras organizações locais e regionais. A Cordillera People's Alliance (CPA) emergiu em 1984, da coalescência de 25 organizações de resistência, número que duplicou no ano seguinte com a adesão de muitas outras aldeias, ONG, grupos de activistas e os media. A luta desta organização atraiu igualmente apoios internacionais, cujo trabalho de lobby possibilitou, a suspensão do apoio financeiro ao projecto por parte do BM. Sem outras fontes de financiamento, o estado filipino, chefiado pela presidente Aquino, cancelava oficialmente o projecto.

No seguimento deste caso, a CPA direccionou os seus trabalhos para as questões dos direitos da população indígena e para a autonomia regional.

(Oliver-Smith, 2001)

Quando as comunidades são confrontadas com a ameaça do realojamento forçado e, conseqüentemente, com a incerteza quanto ao futuro, sempre que a opção escolhida for a resistência ficam, necessariamente, expostas a um outro conjunto de mudanças que advêm do próprio acto de resistência. A decisão de resistir envolve as pessoas em comportamentos inovadores, que resultam num processo de dinamização e transformação das relações sociais e das suas formas de organização. Os primeiros passos da resistência podem ter um efeito galvanizador nas pessoas à medida que se tornam conscientes, não apenas dos seus próprios recursos e capacidades, mas também da vulnerabilidade dos seus opositores. Esta conscientização para a transformação em consequência da resistência poderá induzir uma maior participação da população e, concomitantemente, a melhoria das suas condições de subsistência. A participação em movimentos de resistência, em particular por parte de grupos tradicionalmente marginalizados pela sociedade e pelo Estado, pode ainda propiciar uma forma de socialização política através da qual as populações locais se familiarizam com o Estado e seus agentes, com os seus procedimentos e práticas. Tomam-se mais conscientes dos seus direitos enquanto cidadãos e dos meios, nacionais e internacionais ao seu alcance para a defesa dos mesmos. O sucesso da resistência, traduzido na não execução de um dado projecto, torna-se ainda mais significativo para os povos indígenas, historicamente oprimidos e ignorados pela sociedade. Reivindicam a preservação do seu território, essencial para a sua sobrevivência e da sua identidade. O sucesso representa o direito à autodeterminação, a preservação do seu espaço vital e dos seus direitos. O êxito alcançado pela resistência pacífica da população indígena do Xingu, na Amazónia brasileira (ver caixa 10), constitui um exemplo paradigmático (Posey, 1996).

Por vezes a ameaça do realojamento e os movimentos de resistência reforçam e consolidam laços já existentes entre as populações, criando uma cultura de solidariedade inexistente anteriormente. São ainda estabelecidas novas alianças, coligações e laços que podem persistir findo o período de resistência, unindo forças e recursos capazes de, no futuro, influenciar políticas e práticas e igualmente profícuas para o provimento de informação, conhecimentos e competências.

Devido ao poder das forças contra as quais se insurge, a resistência é também ela um movimento de custos e riscos elevados, em que o ambiente político de uma nação é frequentemente determinante para o sucesso ou fracasso, condicionando ainda a forma como os movimentos de oposição se organizam, se desenvolvem e operam.



## CAIXA 12

### A Resistência pacífica indígena, Brasil

A resistência da população indígena contra a construção de mega-projectos nas suas terras teve um dos seus mais emblemáticos sucessos no caso da Barragem da Altamira na Amazônia brasileira. A resistência assumiu neste caso contornos muito particulares. A questão indígena no Brasil encontra-se centrada em torno das disputas para a exploração dos recursos minerais e naturais das terras que a população indígena ocupa, sendo as pressões nesse sentido lideradas pelo grande capital. Os indígenas em virtude do seu número reduzido, das diferenças políticas, sociais e culturais, bem como da marginalização a que se encontram votadas por um sistema que, oficialmente, os considera "relativamente incapazes" encontram-se numa situação clara de desvantagem. Importa ainda referenciar que as terras dos índios são consideradas como "terra de ninguém", sendo toda a bacia do Amazonas considerada "vazia." O Complexo de Altamira Xingu traçado para a bacia do rio Xingu, implicava a inundação de 7,6 milhões de hectares de terra fértil, maioritariamente dos indígenas.

No âmbito de um simpósio internacional sobre a gestão das florestas tropicais, organizado pela Universidade Internacional da Florida, foram convidados em 1988, dois líderes indígenas Kayapós - Paiakan e Kube-I - para participarem no mesmo, no seguimento da sua colaboração num estudo elaborado ao longo de 12 anos, sobre preservação e diversidade florestal. Neste Fórum explicaram a forma como as populações indígenas preservavam a diversidade biológica e ecológica, utilizando os recursos renováveis disponíveis na floresta amazónica. Enfatizaram igualmente as ameaças de forças externas que diariamente tinham de enfrentar, nomeadamente, a mineração e a poluição com mercúrio, queima e destruição da floresta e em particular os mega-projectos, destacando a barragem da Altamira Xingu, prevista para a região. Os participantes incentivaram os líderes a levar os seus protestos ao BM e com o apoio de algumas ONG levaram efectivamente as suas preocupações a Washington. Foram recebidos por directores executivos e técnicos responsáveis pelo Brasil. Alguns ficaram indignados com o facto da política progressiva e liberal do BM não estar a ser observada pelo projectos por ele financiados. Paiakan e Kube-I referiram que nenhum dos líderes indígenas do Xingu fora informado ou consultado sobre o projecto. Partiram com a garantia de que as infracções aos procedimentos do Banco seriam investigadas.

Estes líderes tiveram ainda a oportunidade de se encontrarem com dirigentes de outras organizações e líderes nativos americanos e de estabelecer contactos com organizações defensoras da causa indígena. Pela primeira vez conseguiram perceber a sua luta num contexto mais vasto e tomar consciência da existência de acordos legais e instituições capazes de apoiar a sua causa. Regressados ao Brasil, a comitiva foi sujeita a um interrogatório policial. Uma delegação governamental que se encontrava na mesma altura em Washington para negociar os empréstimos para o projecto, terá alegado que estes tinham sido congelados em virtude da visita dos indígenas, colocando assim em perigo as relações económicas do país e denegrindo a sua imagem.

Os líderes índios foram chamados para prestar depoimentos no Tribunal. No dossier oficial de acusação apenas constava, para além do testemunho dado às autoridades policiais, notícias divulgadas pela comunicação social sobre a sua visita a Washington. Kube-i apresentou-se efectivamente no tribunal mas acompanhado de 400 guerreiros Kayapós que bloquearam as principais avenidas de Belém. Exibiam um mapa adquirido em Washington e, pela primeira vez, o público pode verificar os projectos para a construção de 9 barragens no rio Xingu. No tribunal, o juiz recusou receber os líderes por se encontrarem semi-nus, mas que de acordo com os seus padrões culturais, se encontravam vestidos para a mais solene das ocasiões. Perante a insistência do Juiz em se apresentarem com trajes apropriados e perante a recusa dos índios, o juiz declarou que estes se tinham de "aculturar", que fossem submetidos a testes psicológicos, psiquiátricos e antropológicos para determinar o seu nível de aculturação e até que ponto estariam conscientes do "crime" cometido. Toda a situação obteve uma ampla cobertura por parte dos media nacionais e internacionais. A sua luta era abordada nas primeiras páginas dos jornais, nos serviços noticiosos televisivos e tema de conversa um pouco por todo o lado. Era afirmado que a insistência do governo em condenar os alegados crimes dos índios erradicava todas as pretensões do governo brasileiro em se tornar numa das maiores democracias do mundo, respeitadora dos direitos humanos e do ambiente.

Em 1989 nas vésperas do Carnaval, o tribunal emitia uma decisão favorável relativamente ao pedido de *habeas corpus* entregue. No seguimento deste caso, os líderes continuaram viajando, levando as suas preocupações junto dos países desenvolvidos que financiavam muitos dos mega-projectos na Amazônia reunindo apoios e fundos para continuar a preservação da floresta e da sua identidade.

(Posey, 1996)

Em função do sistema político vigente, a resistência pode ainda desencadear por parte do Estado ou dos agentes responsáveis, respostas violentas e opressivas. Os resistentes e os seus líderes incorrem assim em sérios riscos de sofrerem agressões físicas, serem alvo de detenções arbitrárias ou mesmo de enfrentarem a morte em determinadas circunstâncias. Economicamente a resistência tem também custos elevados uma vez que requer a mobilização e o dispêndio de tempo, de recursos materiais e humanos que eram afectos às tarefas habituais, pressionando ainda mais as comunidades que têm dificuldades na satisfação das necessidades diárias. As pessoas que participaram na resistência e que não obtiveram êxito, podem ser discriminadas e duplamente marginalizadas ao ser-lhes atribuída uma compensação menor face àqueles que, desde o início, aceitaram pacificamente o realojamento.

Mesmo os movimentos de resistência menos bem sucedidos podem ter resultados positivos. Movimentos que não conseguiram parar a construção de um projecto podem ter melhorado os termos do realojamento, com sucedeu no caso da Barragem de Itaparica, no Brasil (ver capítulo II, caixa 5). Apesar de não verem contempladas as suas reivindicações, os movimentos de resistência (pela escalada do conflito) induzem a significativos aumentos nos custos do projecto através de novos desembolsos, sucessivos atrasos, publicidade negativa e redução da credibilidade política perante instituições de financiamento. Sempre que os movimentos de resistência locais são lançados em debates nacionais, atraindo a atenção dos media, de instituições nacionais e internacionais, tornam-se participantes activos de um mais vasto debate que atinge dimensões globais. A comunicação social pode ser um poderoso aliado.

O fenómeno da resistência tem, efectivamente, contribuído para a melhoria das políticas e procedimentos sobre deslocamento e realojamento forçados, estimulando o aumento da atenção dada aos DIPD, pelos governos, pelas IFI e pelos investigadores, conduzindo à adopção de modelos e princípios orientadores sobre a matéria, constituindo a política do BM exemplo paradigmático. As experiências da resistência, os exemplos de sucesso ou insucesso, permanecerão como ensinamentos e referências válidas para indivíduos (activistas ou cientistas sociais), grupos (comunidades, organizações nacionais e internacionais) ou Estados na oposição aos DIPD, na mitigação dos seus impactos pela melhoria das condições do realojamento forçado e, ainda, pela maior transparência e sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

Partindo de uma abordagem global da problemática dos deslocamentos forçados induzidos por projectos de desenvolvimento nos países em desenvolvimento e de alguns exemplos ilustrativos, de uma análise das suas causas e consequências, do contexto em que ocorrem e do papel dos agentes implicados, este estudo procurou explorar e enquadrar a dinâmica associada ao fenómeno, que começa a agitar o debate sobre desenvolvimento.

Desenvolvimento é, na sua concepção teórica, beneficiar as pessoas. É um processo positivo de transformações sociais e económicas entendido enquanto benéfico e amplamente desejado. Ao longo deste estudo, foi possível demonstrar que desenvolvimento é, também, sinónimo de transformações sócio-económicas dolorosas para as populações forçadas ao deslocamento, evidenciando assim as suas contradições e fragilidades.

Os projectos identificados como essenciais ao desenvolvimento nacional possuem elevados custos sociais, impostos, frequentemente, àqueles que reclamam beneficiar - os mais carenciados; sobre os quais recai o impacto negativo do desenraizamento e da privação dos seus habituais meios de subsistência. Foi possível constatar que o deslocamento da população não se traduz apenas numa perda de terras, habitações ou postos de trabalho, na desagregação das redes de produção, de comercialização e de financiamento, na insegurança alimentar, mas, ainda, numa desarticulação social e cultural. Implica a perda de laços sociais e de parentesco, sustentáculo das suas actividades sociais e da sua identidade colectiva, que se apresentam como vitais para a sua sobrevivência em contextos de risco e de incerteza característicos dos DIPD. Apesar das compensações que possam ser atribuídas, estas são, como vimos, maioritariamente insuficientes para a restauração dos níveis de desenvolvimento que detinham. A restauração do rendimento não é meramente uma transacção entre custo e compensação. Resulta de um processo de reajustamento social complexo que depende igualmente de factores não económicos, como as formas de organização social das pessoas, mobilização da sua energia e capacidade de inovação, participação e motivação, bem como da eficiência institucional do projecto (Cerneia, 1997b).

Os governos nacionais, tipicamente, justificaram tais projectos invocando objectivos mais globais, de crescimento económico e de desenvolvimento nacional. Beneficiar uma sociedade mais vasta do que aquela que é negativamente afectada, legitimou, moral e legalmente, o facto de uns beneficiarem e outros suportarem os custos do desenvolvimento; prática que se foi instalando, materializada na crença de que um bem maior poderia justificar as perdas de um segmento mais diminuto da população, que os indivíduos se deveriam sacrificar pelo Estado, alheia ao facto de desenvolvimento ser prerrogativa dos indivíduos, das comunidades e não do Estado. Os deslocamentos forçados são considerados inevitáveis perante a ideologia da modernização e do crescimento económico, fundamentados pela fé na tecnologia e na crença da capacidade em dominar a natureza. Os mega-projectos servem os interesses materiais de poderosos actores no processo, nomeadamente das empresas de construção, das políticas de modernização e organização territorial dos Estados, mas também das próprias IFI, que continuam a assegurar o capital necessário para a realização dos mesmos, convergindo assim, todos, para um posicionamento favorável ao desenvolvimento em grande escala.

Este estudo demonstrou que os fundamentos que têm sustentado a aprovação de um dado projecto, baseados na análise convencional de custos *versus* benefícios, se revelaram metodologicamente inadequados e insuficientes para fazer face ao problema, nomeadamente pela sua incapacidade de garantir a equidade no processo ou ainda de prevenir os riscos de empobrecimento. Os estudos de viabilidade dos projectos têm de, definitivamente, romper com os modelos centrados unicamente numa análise economicista. A incorporação da componente realojamento e reabilitação nos custos globais do projecto, enquanto parte integrante deste, poder-se-á traduzir em experiências de realojamento mais positivas. Os programas necessitam ser concebidos não como meros processos de deslocação física das populações, mas enquadrados eles próprios numa estratégia mais ampla de desenvolvimento. O Modelo de Cernea, evidencia que os riscos de empobrecimento podem, eficazmente, ser mitigados e revertidos e a vida das pessoas reconstruída, desde que exista um planeamento cuidado que inclua iniciativas de desenvolvimento para a população deslocada. Para atingir esse fim é imprescindível a participação activa do Estado, através da adopção de políticas de realojamento e reabilitação, da disponibilização de recursos organizacionais, financeiros, técnicos e humanos. Estes programas de realojamento são operações complexas e dispendiosas

que requerem um conjunto de medidas administrativas e financeiras que, ao nível nacional, são por vezes impossíveis de disponibilizar, pelo que todo o processo requer a convergência de actuações e recursos dos Estados, mas, também, de todos os demais intervenientes no processo.

O sucesso desta estratégia depende, largamente, da capacidade de proporcionar às pessoas novas fontes de rendimento e oportunidades para utilizarem o seu trabalho de forma produtiva, da partilha dos benefícios do crescimento e dos ganhos resultantes do projecto, mas, também, de uma maior participação das populações afectadas proporcionando-lhes o que mais necessitam - uma voz activa nas decisões sobre deslocamento, planeamento e prioridades do realojamento. Esta deve não só abranger os recursos, mas também os direitos que afectam a sua qualidade de vida. Os métodos de protecção legal aos quais as populações podem recorrer para fazer valer esses direitos permanecem, como vimos, escassos. Embora tenham surgido na actualidade alguns esforços por parte da comunidade internacional e dos governos nacionais no sentido de proteger estas populações, reduzindo os deslocamentos ao mínimo necessário, atribuindo compensações mais adequadas pelas perdas sofridas e melhorando os termos do realojamento, as normas de protecção podem tornar-se num simples exercício de importância limitada se este não for acompanhado de um estudo das opções disponíveis em caso do não cumprimento das referidas normas. Em particular, o problema surge quando se torna necessário accionar mecanismos legais que colocam, frente a frente, os indivíduos lesados pelo deslocamento e o Estado, que é, simultaneamente, responsável por ele mas, também, pela protecção dos cidadãos deslocados; essa protecção é reclamada através de demonstrações de resistência cada vez mais organizadas. A adesão às normas internacionais e nacionais vigentes, bem como a sua efectiva aplicação prática, não foram ainda convenientemente investigadas. Os programas de realojamento carecem ainda de monitorização e avaliação rigorosas e independentes que possibilitem determinar o grau de sucesso e impactos destes programas, baseados nas novas políticas sobre a matéria.

Este estudo evidenciou que, na maioria dos casos, os DIPD conduziram as pessoas afectadas a um empobrecimento acrescido e, frequentemente, à negação do direito ao desenvolvimento. As adversidades a que se encontram sujeitas tornaram o realojamento

num processo problemático, em que empobrecimento e *disempowerment* se tornaram a regra e não a excepção. Mesmo nas situações em que o deslocamento pode significar uma melhoria considerável das condições de vida materiais dos indivíduos afectados, as suas existências podem ficar irremediavelmente perdidas. Neste processo de deslocamento e realojamento forçado, o consentimento das populações, a sua participação, os seus interesses ou a resolução de diferendos, continuam aspectos marginais do sistema que, maioritariamente, continua a traduzir as percepções dos responsáveis pelos projectos focalizadas numa abordagem *top-down*.

O realojamento forçado constitui um processo complexo e moroso. Contudo não é técnica nem socialmente impossível, podendo ser mesmo bem sucedido, como é demonstrado nalguns casos abordados neste estudo. Se concebidos e executados de forma correcta, os programas de realojamento podem, efectivamente, constituir uma estratégia de desenvolvimento e um instrumento de luta contra a pobreza. Este objectivo implica não apenas políticas mas sobretudo, recursos financeiros suficientes para o efeito, que tanto Estados como IFI permanecem renitentes em disponibilizar. Requer, ainda, nas palavras de Mathur (1995), uma mudança de mentalidade relativamente ao direito da população realojada partilhar os benefícios dos projectos que provocam o seu deslocamento. Como referido neste estudo, as probabilidades da população deslocada aceitar o realojamento crescem sempre que sejam perspectivados eventuais ganhos daí resultantes. Só assim serão alcançados os verdadeiros objectivos do desenvolvimento sustentado, tornando os DIPD numa potencialidade de desenvolvimento, em detrimento de um processo de empobrecimento acrescido e da negação do direito ao desenvolvimento.

As experiências passadas evidenciaram a complexidade dos riscos do realojamento e a necessidade de evitar ou minimizar os DIPD, questão que começa hoje a ser entendida como fundamental, como objectivo em si mesmo, por representar uma oportunidade de desenvolvimento em vez de impedimento. Alguns autores questionam se estes projectos podem alguma vez oferecer um desenvolvimento justo e equitativo. Rejeitam todo e qualquer projecto que possa implicar deslocamento forçado, reflexo de um fracasso inaceitável do próprio processo de desenvolvimento. Outros, ainda, argumentam que o deslocamento é um fenómeno inevitável e natural e, portanto, parte integrante do processo de modernização e desenvolvimento, cujas consequências nefastas podem ser

mitigadas mediante um planeamento adequado. Esta dissertação procurou orientar-se, pelo princípio que tais deslocamentos podem ocorrer em certas condições, mas que nem sempre são necessários, justos ou justificáveis. Os deslocamentos devem ser evitados sempre que possível, através da exploração de todos os traçados alternativos que, viabilizando o projecto, resultem em deslocamentos populacionais nulos ou diminutos. Quando necessários e justificáveis devem obedecer a um cuidadoso plano de realojamento que deve conduzir a uma efectiva melhoria da vida das pessoas; experiência que, como vimos, não tem sido confirmada pela evidência empírica.

Projectos concebidos e implementados em nome do actual paradigma do desenvolvimento podem não o ser necessariamente, ao excluírem os mais pobres e marginalizados dos seus benefícios, ou ainda ao gerarem mais prejuízos do que benefícios. O deslocamento forçado foi desde sempre utilizado enquanto estratégia de conquista, de pacificação e de apropriação territorial ao longo da história. Na actualidade, muitos deslocamentos forçados permanecem ideológica e politicamente motivados, disfarçados por planos e projectos de desenvolvimento, conduzidos enquanto tal, mas cujos propósitos e objectivos se afastam dos reais benefícios que deles deveriam resultar para a população.

Este estudo ressalta assim uma outra questão relativamente aos projectos de desenvolvimento serem ou não, verdadeiramente, sobre desenvolvimento. Muitos projectos ocultam uma vontade latente de integrar determinadas comunidades nos sistemas regionais ou nacionais de mercado, alimentando a crença que as práticas tradicionais de alguns povos indígenas constituem obstáculos à melhoria das suas condições de vida, encorajando-as à integração gradual nos modos de vida da sociedade dominante. Políticas integracionistas têm sido activamente implementadas na África Subsaariana e na Ásia enquanto mecanismo fundamental para a construção de uma identidade nacional. Poderão os esquemas de redistribuição de populações em nome do desenvolvimento ocorridos em países tão distintos como a Indonésia ou a Tanzânia serem verdadeiramente justificados em nome do desenvolvimento? Podem os programas de realojamento político para facilitar o controle governamental (política do *apartheid*), sedentarizar populações nómadas e controlar minorias étnicas serem considerados desenvolvimento? Da mesma forma, pode um projecto de renovação urbana que destrói

bairros pobres para criar zonas comerciais ou residenciais para a classe média alta ser considerado de desenvolvimento? Muitos projectos de “desenvolvimento” têm, contraditoriamente, fins anti-desenvolvimentistas.

Existe uma crescente consciencialização das consequências e implicações políticas, sociais e ambientais dos grandes projectos de desenvolvimento, que levantam questões sérias sobre as racionalidades que coexistem por detrás de tais projectos, sobre os seus efeitos adversos e sobre a inviabilidade de continuarem nos actuais moldes que resultam no deslocamento dos mais vulneráveis; políticas e práticas que foram sendo questionadas por cientistas sociais, investigadores na área do desenvolvimento, activistas de direitos humanos e da preservação ambiental, que observaram e documentaram, exaustivamente, as perdas suportadas pelos deslocados. Os DIPD deixaram de ser considerados como uma questão marginal relativamente aos objectivos económicos de um dado projecto, constituindo, na actualidade, pelas suas dimensões e consequências um problema global de desenvolvimento e de direitos humanos. O surgimento dos movimentos de defesa dos direitos humanos e do ambiente estende-se por todo o globo, denunciando as mais variadas situações, contrárias aos princípios que defendem, onde se enquadram necessariamente os DIPD. As suas capacidades para influenciarem governos e instituições internacionais, no sentido de melhorarem as suas políticas e a execução das mesmas, encontra-se em expansão e dificilmente podem ser negligenciadas.

O fenómeno da resistência significa hoje que as discussões sobre o processo de desenvolvimento não são mais um monólogo de cima para baixo, mas sim debates envolvendo muitas vozes e as perspectivas diferenciadas daqueles que foram deslocados e dos seus aliados, em particular as ONG, mas também e sobretudo a comunicação social. As ONG destacaram-se enquanto meio catalizador através do qual as populações locais puderam tornar-se participantes activos no processo dos DIPD, ocupando o vazio deixado pela ausência de intervenção estatal. A estruturação dos movimentos sociais de resistência em organizações locais foi de grande importância para a evolução da resistência, reunindo aliados, apoios nacionais e internacionais, cuja actuação foi determinante para o sucesso da resistência em muitas ocasiões. A aliança com ONG internacionais possibilitou romper o isolamento local e regional a que os DIPD se encontravam confinados e conferir ao debate uma dimensão nacional e internacional. A



pressão exercida sobre os governos e sobre as IFI, em particular sobre o BM, foi igualmente determinante para a reorientação das suas políticas e práticas operacionais. A sua actuação pode porém ter efeitos contraditórios. A resistência é no início fortemente localizada, partindo da mobilização dos indivíduos e consequente formação de associações locais com objectivos muito específicos, com interesses limitados e imediatos. À medida que a resistência avança e que se tornam mais fortes e melhor sucedidas nas suas reivindicações, estas organizações alargam as suas agendas para acompanhar e questionar políticas de desenvolvimento nacionais e processos de controle económico, podendo originar tensões entre as prioridades locais e uma agenda mais vasta e abrangente. Embora sendo um sinal de sucesso, pode não ser de todo útil na viabilização dos objectivos inicialmente propostos.

Pretendeu-se com este estudo identificar mais do que causas e consequências, formas e contextos, procurando analisar a interacção entre os vários agentes movidos por interesses e convicções diferenciadas, analisar o fenómeno da resistência enquanto construído pelos seus intervenientes. Estes encontram-se envolvidos num clima de tensão entre as necessidades de uma comunidade local e de uma sociedade nacional, centrados num desenvolvimento que pode, simultaneamente, gerar beneficiários e vítimas - um inescapável dilema do desenvolvimento contra o qual teoria e prática têm de lutar (Cernea, 1999; Mathur 2003a).

O fenómeno da deslocação forçada não tende para a diminuição, mas antes para uma considerável expansão nos próximos anos, devido ao avanço do desenvolvimento económico nos países em desenvolvimento. Face a esta perspectiva e apesar das significativas melhorias que desde a década de 80 e 90 foram introduzidas no âmbito de políticas e programas sobre DIPD, a implementação de uma estratégia de realojamento com desenvolvimento, adaptada e aplicada aos milhares de deslocados pelo desenvolvimento constitui um enorme desafio. Por isso, e pelas dimensões que o fenómeno assume, não deixa de ser surpreendente a relutância da comunidade internacional, designadamente das Nações Unidas, em abordar de forma clara o problema, em particular se considerarmos todos os mecanismos internacionalmente disponibilizados para a protecção de outros migrantes forçados. O fenómeno permanece ainda pouco documentado, reconhecido e assistido. Carece de estudos sobre a sua

efectiva dimensão, abrangência das suas consequências directas e indirectas, formas de reverter ou mitigar as mesmas ou ainda, quanto ao papel e responsabilidades que cabem aos vários intervenientes. Não obstante a existência de directrizes internacionais sobre a matéria, de modelos teóricos sobre as consequências dos DIPD e mitigação dos seus impactos, ou ainda de princípios orientadores sobre realojamento, existe a necessidade uma maior investigação também no sentido da conceptualização de um modelo teórico que de forma integrada possa enquadrar e abordar o fenómeno dos DIPD nas suas várias dimensões e ao longo das suas diferentes fases; este deverá constituir um instrumento basilar e uma referência sempre que o deslocamento forçado seja uma necessidade, de forma adaptada as características da população alvo. Existe ainda um enorme vazio de conhecimentos relativamente à análise comparativa da situação nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, de modo a confrontar e avaliar experiências, políticas e práticas, sucessos e fracassos na mitigação dos efeitos negativos e formas de resistência em sociedades profundamente diferenciadas. Em Portugal existe uma lacuna profunda relativamente aos impactos sociais que os grandes projectos de desenvolvimento têm no tecido social e económico das populações forçadas ao deslocamento. Embora surjam já algumas investigações sobre o assunto, existe ainda a necessidade de avaliar em que medida ciência e técnica são efectivamente aplicadas e validadas no contexto do desenvolvimento sustentável e colocadas ao serviço dos DIPD.

Foi objectivo desta dissertação estudar o deslocamento forçado de populações induzido por projectos de desenvolvimento no contexto de um desenvolvimento que se pretende seja sustentado. As experiências documentadas neste estudo permitem concluir que, se, por um lado, os fundamentos do actual paradigma do desenvolvimento não constituem ainda uma conquista das populações afectadas no contexto dos DIPD, evidenciam, por outro, um despertar para as inúmeras potencialidades de realização das suas capacidades no sentido de tomarem nas suas mãos a condução dos seus próprios destinos. Manifestações de contestação e de resistência dos mais desfavorecidos quanto a decisões, políticas e programas que afectam as suas vidas constituem uma libertação das restrições que limitam as suas opções e oportunidades. Liberdade de acção que exercida no contexto dos DIPD significa verdadeiro desenvolvimento e que nas palavras de Amartya Sen (2003) constitui *“um tremendo compromisso com as possibilidades da liberdade.”*



## BIBLIOGRAFIA

- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) (1997), *A situação dos Refugiados no Mundo 1995: Em busca de Soluções*, ACNUR, Lisboa,
- ACNUR (1998), *A Situação dos Refugiados no Mundo 1997-98 - Um Programa Humanitário*, ACNUR, Lisboa,
- ACNUR (2000), *A Situação dos Refugiados no Mundo: Cinquenta Anos de Acção Humanitária*, ACNUR, Lisboa
- ADB (Asian Development Bank) (1995), *Involuntary Resettlement*, Asian Development Bank, Manila, Philippines.
- ADB (1998), *Summary of the Handbook on Resettlement. A Guide to Good Practice*, Asian Development Bank, Manila, Philippines.
- ALVARES, Claude, BILLOREY, Ramesh (1988), *Damming the Narmada India's Greatest Planned Environmental Disaster*, Third World Network, Penag, Malaysia.
- AMARO, Rogério Roque (2001), *Opções, Estratégias e Actores de Desenvolvimento em Confronto no Caso de Foz Côa*, in: M. E. Gonçalves (ed.) *O caso de Foz Côa: Um Laboratório de Análise Sociopolítica*, Lisboa, Edições 70.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2003) *Angola - Expulsões Forçadas em Massa em Luanda – Apelo para uma Política de Habitação baseada nos Direitos Humanos*, AI: AFR 12/007/03.
- APPA, Gautam, PATEL, Girish (1996), *Unrecognised, Unnecessary and Unjust Displacement: Case Studies from Gujarat, India*, in: C. McDowell (ed.), *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-Induced Displacement*, Refugee and Forced Migration Studies 2, Berghahn Books, Oxford.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo, WET, Chris, MANDER, Harsh, NAGARAJ, Vikay (2000), *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation and Development*, Contributing Paper to the World Commission on Dams, Prepared for thematic Review I.3, WCD.
- BARUTSCISKI, Michael (2000), *Addressing Legal Constraints and Improving Outcomes in Development-Induced Resettlement Projects*, prepared for ESCOR and the Research Programme on Development-Induced Displacement, organized by the Refugee Study Centre, University of Oxford.
- BEILFUSS, Richard, CHILUNDO, Arlindo, ISAACMAN, Allen, MULWAFU, Wapu (2002), *The Impact of Hydrological Changes on Subsistence Production Systems and Socio-Cultural Values in the Lower Zambezi Valley*, Working Paper 6, Program for the Sustainable Management of Cahora Bassa Dam and the Lower Zambezi Valley.

- BEILFUSS, Richard, BENTO, Carlos (2003), O Uso Sustentável da Barragem de Cahora Bassa e do Vale do Zambeze, Moçambique, *Novidades do Vale do Zambeze*, Vol 1, nº 1, Museu de História Natural, Maputo.
- BID (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento) (1998a), *Operational Policy, OP-710 Involuntary Resettlement*.
- BID (1998b), *Reassentamento Involuntário, Política Operacional e Documento de Antecedentes*, No. IND-103, Washington, D.C.
- BROKENSHA, David, SCUDDER, Thayer (1968), Resettlement in: N. Rubin e M. Warren (ed.), *Dams in Africa: An Interdisciplinary Study of Man Made Lakes in Africa*, London: Frank Cass.
- CANOTILHO, JJ, MOREIRA, Vital (1993), Constituição da República Portuguesa Anotada 3ª ed. rev.- Coimbra: Coimbra Editora, pp. 330-336.
- CASTLES, Stephen (2000), International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues, *International Social Sciences Journal*, UNESCO, No.165, pp. 269-281.
- CASTLES, Stephen (2002), Estudar as Transformações Sociais, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.40, pp.123-148.
- CERNEA, Michael (1988), *Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Bank financed Projects*, World Bank, Washington D.C.
- CERNEA, Michael (1990), Internal Refugee Flows and Development-Induced Population Displacement, *Journal of Refugee Studies*, Vol 3, No. 4, pp. 320-329.
- CERNEA, Michael (1995), The Sociological Action Research on Development-Induced Population Resettlement, *Romanian Journal of Sociology VI*, World Bank Reprint Series, No 480, pp. 97-119.
- CERNEA, Michael (1996), Understanding and Preventing Impoverishment from Displacement: Reflections on the State of Knowledge, in: C. McDowell (ed.), *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-Induced Displacement*, Refugee and Forced Migration Studies 2, Berghahn Books, Oxford.
- CERNEA, Michael (1997a), The Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Population, *World Development*, Vol. 25, No. 10, pp. 1568-1587.
- CERNEA, Michael (1997b), *African Involuntary Population Resettlement in a Global Context*, World Bank, Environmental Department Papers No. 045, Social Policy and Resettlement Division, World Bank, Washington D.C.
- CERNEA, Michael (1999), Why Economic Analysis Is Essential to Resettlement: A Sociologist's View, in: M. Cernea (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*, The World Bank, Washington D.C.
- CERNEA, Michael (2000), Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement, in: M. Cernea e C. Macdowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, World Bank, Washington D.C.

- CERNEA, Michael (2003), Towards a New Economics of Displacement and Resettlement, *International Social Sciences Journal*, UNESCO, No 175, pp. 37-45.
- CHAMBERS, Robert (1969) *Settlement Schemes in Tropical Africa*, Routledge, London.
- CHAMBERS, Robert (1970) *The Volta Resettlement Experience*, London: Pall Mall Press.
- COLAJACOMO, Jaroslava (1999), The Chixoy Dam: The Aya Achi Genocide, the Story of a Forced Resettlement, *Indigenous Affairs*, No. 3-4, pp.64-79.
- COLCHESTER, Marcus, (1999), Sharing Power: Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities, *Indigenous Affairs*, No. 3-4, pp. 4-54.
- COLSON, Elizabeth (1971) *The Social Consequences of Resettlement: The Impact of the Kariba Resettlement Upon the Gwembe Tonga*, Manchester: Manchester University Press.
- COTRIN, Ana, RUNA, Ana, ALMEIDA, Lisete, WEMANS, Luís, AMOR, Teresa (2001), Impactes Sociais e Urbanos da Ponte Vasco da Gama, *Comunidades e Territórios*, nº 2, Centro de Estudos Territoriais, ISCTE.
- COUTINHO, Alexandre (2003), A Nova Muralha da China, *Revista Expresso*, n.º 1617, pp.96-106.
- DOWNING, Theodore (2002), *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, International Institute for Environment and Development.
- DWEVEDI, Ranjit (1999), Displacement, Risks and Resistance: Local Perceptions and Actions in the Sardar Sarovar, *Development and Change*, Vol. 30, No.1, pp. 43-78.
- DWEVEDI, Ranjit (2002), Models and Methods in Development-Induced Displacement, *Development and Change*, Vol.33, No.4, pp. 709-732.
- FEENEY, Patricia (2000), Globalization and Accountability: the Corporate Sector in Involuntary Displacement and Resettlement, *Forced Migration Review*, No 8, pp. 22-24.
- GANS, Herbert (1968), *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York: Basic Books.
- GARCIA, José, SUBTIL, Filipa (2000), Conflito Social e Ambiente – A Ponte Vasco da Gama, *Análise Social*, Vol. XXXIV (151-152), pp. 711-750.
- GELLERT, Paul, LYNCH, Barbara (2003), Mega-Projects as Displacements, *International Social Sciences Journal*, UNESCO, No. 175, pp.15-25.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), Da Pré-História à História do Caso Foz-Côa: Arqueologia, Política e Participação, in: M.E. Gonçalves (ed.) *O Caso de Foz Côa: Um Laboratório de Análise Sociopolítica*, Edições 70.

- GRAY, Andrew (1996), Indigenous Resistance to Involuntary Relocation, in: C. McDowell (ed.), *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-Induced Displacement*, Refugee and Forced Migration Studies 2, Berghahn Books, Oxford.
- GUGGENHEIM, Scott (1994), *Involuntary Resettlement: An Annotated Reference for Development Research*, Environment Working Paper, No.64, World Bank, Washington D.C.
- HORGAN, John (1999), El Proyecto de Presa de Itaparica en el Nordeste de Brasil: Modelos y Realidad, *Revista. Migraciones Forzadas*, No. 4, pp. 22-25.
- IRN (International River Network)(2003), Gambling with People Lives – *What the World Bank's New "High-Risk/High Reward Strategy" Means for the Poor and the Environment*, Environment Defense, Friends of the Earth and International Rivers Network.
- JING, Jun (2003) *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation and Development - China Report*, Contributing Paper to the World Commission on Dams, Prepared for thematic Review I.3, WCD.
- KOENIG, Dolores (2001), *Toward Local Development and Mitigating Impoverishment in Development- Induced Displacement and Resettlement*, Final Report, Prepared for ESCOR and the Research Programme on Development-Induced Displacement, organized by the Refugee Study Centre, University of Oxford.
- MATHUR, Hari (1995), The Resettlement of People Displaced by Development Project: Issues and Approaches, in: H. Mathur (ed.), *Development, Displacement and Resttlement: Focus on Asian Experiences*, Vikas Publishing House, New Delhi.
- MCDONALD, Brooke e WEBBER, Michael (2002), Involuntary Resettlement in China: A Model of Good Practice?, *Forced Migration Review*, No. 14, pp. 38-39.
- MCDOWELL, Christopher (1996), Reflections on the State of Knowledge, in: C. McDowell (ed.) *Understanding Impoverishment: the Consequences of Development-Induced Displacement*, Refugee and Forced Migration Studies 2, Berghahn Books, Oxford.
- MUGGAH, Robert, (2003a), A Pressing Humanitarian and Development Issue: Reflections on Internal Displacement and Resettlement, *Global Security and Cooperation, Quarterly* 9.
- MUGGAH (2003b), A Tale of Two solicitudes: Comparing Conflict and Development-Induced Internal Displacement and Involuntary Resettlement, *International Migration*, Vol. 41 (5), pp. 5-29.
- ODCE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (1992), *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects*, OECD Development Assistance Committee Guidelines on Aid and Environment, No. 3, OECD, Paris.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (1989), *Convenção n.º 169 da OIT Sobre Povos Indígenas e Tribais* de 7 de Junho.
- OLIVER SMITH (1991), Involuntary Resettlement, Resistance and Political Empowerment, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 4, No. 2, pp. 132-149.

- OLIVER-SMITH, Anthony (1996), *Fighting for a Place: The Policy Implications of Resistance to Development-Induced Displacement*, in C. MacDowell (ed.), *Understanding Impoverishment: the Consequences of Development-Induced Displacement*, Refugee and Forced Migration Studies, Berghahn Books, Oxford.
- OLIVER-SMITH (2001) *Displacement, Resistance and the Critique of Development from the Grass Roots to the Global*, Final Report, Prepared for ESCOR and the Research Programme on Development-Induced Displacement, organized by the Refugee Study Centre, University of Oxford.
- OLIVER SMITH, Anthony, HANSEN, Art (1982), *Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Contexts*, in: A.Hansen e A. Oliver Smith (eds.) *Involuntary Migration and Resettlement – The Problems and Responses of Dislocated People*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- ONU (Organização das Nações Unidas) (1951), *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados*, adoptada pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas de 28 de Julho.
- ONU (1962), *Resolução 1803 (XVII) da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais*, de 14 de Setembro.
- ONU, (1965) *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, adoptada pela Resolução 2.106-A (XX), da Assembleia Geral das Nações Unidas de 21 de Dezembro.
- ONU, (1966a), *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, adoptado pela Resolução 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de Dezembro.
- ONU (1966b), *Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, adoptado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de Dezembro.
- ONU (1967), *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, adoptado pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de Dezembro.
- ONU (1986), *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, adoptada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 4 de Dezembro.
- OXFAM, (1996), *A Profile of European Aid: Natural Forest Management and Conservation Project - Uganda*, Policy Department, Oxford, OXFAM/UK.
- PARTRIDGE, William (1989), *Involuntary Resettlement in Development Projects*, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 2, No. 3, pp.373-384.
- PEARCE, David (1999), *Methodological Issues in the Economic Analysis for Involuntary Resettlement Operations*, in: M. Cernea e C. MacDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, World Bank, Washington D.C.
- PEIXOTO, João (1998), *O conceito de Migrações e a Metodologia de Análise: Definição, Tipologias e Problemas de Medição*, in: *As migrações dos Quadros Altamente Qualificados em Portugal - Fluxos Migratórios Inter-Regionais e*

*Internacionais e Mobilidade Intra-Organizacional*, Dissertação apresentada no Instituto Superior de Economia e Gestão para obtenção do grau de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, Lisboa, ISEG/UTL.

PENZ, Peter (2002), Development, Displacement and Ethics, *Forced Migration Review*, No. 12, pp.4-5.

PETERSEN, William,(1958), A General Typology of Migration, *American Sociological Review*, Vol. 48, Part II, pp.256-266.

PETTERSSON Bjorn (2002), Development-Induced Displacement: Internal Affair or International Human Rights Issue?, *Forced Migration Review*, No. 12, pp. 16-19.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2002), Relatório de Desenvolvimento Humano 2002, PNUD Lisboa, Trinova Editora.

POSEY, Darell (1996), The Kayapo Indian Protests against Amazon Dam: Successes, Alliances an Unending Battles, in: C. MacDowell (ed.) *Understanding Impoverishment: the Consequences of Development-Induced Displacement*, Refugee and Forced Migration Studies, Berghahn Books, Oxford.

REINO João (2002), *Aldeia da Luz: Um Aldeia em Mudança*, Dissertação apresentada no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, Lisboa, ISCTE.

REW, Alan, FISHER, Eleanor e PANDEY Balaji,(2000), *Addressing Policy Constraints and Improving Outcomes in Development-Induced Displacement and Resettlement Projects*, Final Report prepared for ESCOR and the Research Programme on Development-Induced Displacement, organized by the Refugee Study Centre, University of Oxford.

RIBEIRO, Mário (1995), *O Potencial das Organizações Não-Governamentais Portuguesas de Desenvolvimento (ONGD)*, CIDAC - Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral, Lisboa.

ROCHA-TRINDADE, Beatriz (1995), CORDEIRO Paula, BEJA, Paula, *Sociologia das Migrações*, Universidade Aberta, Lisboa,

ROBINSON, Courtland (2003), *Risks and Rights: The Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement*, An Occasional Paper, The Brookings Institutions -SAIS Project on Internal Displacement, Washington D.C.

ROY, Arundhaty (1999) The Greater Common Good, *Frontline*, Vol 16, Issue 11.

ROY, Arundhaty (2000), The Cost of Living, *Frontline*, Vol 17 Issue 03.

ROY-BURMAN, B (1961), *Social Processes in the Industrialising of Rourkhela*, New Delhi: Census of India.

SCUDDER, Thayer (1973), The Human Ecology of Big Projects: River Basin Development and Resettlement, in *Annual Review of Anthropology*, Vol 2, pp.45-62.

SCUDDER, Thayer, COLSON, Elizabeth (1982), From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People, in: A.Hansen e A.



Oliver Smith (eds.) *Involuntary Migration and Resettlement - The Problems and Responses of Dislocated People*, Westview Press, Boulder, Colorado.

SEN, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva.

SHU-YAN, Guo, (2002), Innovations and Firsts in Resettlement at Three Gorges, *Worldwide Hidro Community*, Vol 10, No. 6, pp. 20-23.

STANLEY, Jason (2003), *Financing Matters: Where Funding Arrangements Meet Resettlement in Three Mexican Dam Projects*, Refugee Studies Centre Working Paper No. 14, University of Oxford.

STEIL, Shawn e YUEFANG, Duan (2002), Policies and Practices in Three Gorges Resettlement: A Field Account, *Forced Migration Review*, Vol. 12, pp. 10-14.

TURTON, David (2002), Forced Displacement and the Nation State, in: J Robinson (ed.), *Development and Displacement*, Oxford, Oxford University Press.

TURTON, David (2003a), *Conceptualising Forced Migration*, Oxford Refugee Studies Centre, Working Paper No. 12, University of Oxford.

TURTON, David (2003b), *Refugees and "Other Forced Migrants,"*, Oxford Refugee Studies Centre, Working Paper No. 13, University of Oxford.

VELATH, Priyanca (2003), *Internal Displacement and Other forms of Forced Migration: Are Refugees and IDPS so Distinct?*, Paper presented at the Oxford University.

WCD (World Commission on Dams) (2000), *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, Earthscan Publications Ltd, London.

WET, Chris (2000), *Can Everybody Win? Economic Development and Population Displacement*, Paper presented at the Workshop on Involuntary Resettlement; Risks, Reconstruction and Development, Rio de Janeiro, 1-3 August, 2000.

WORLD BANK (1980), *Social Issues in Bank Financed Project with Involuntary Resettlement*, OMS 2.33, World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK (1990), *Operational Directive 4.30: Involuntary Resettlement*, The World Bank, Washington DC.

WORLD BANK (1996) *Resettlement and Development: the Bankwide Review of Project Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, Environment Department Papers No. 032, Social Policy and Resettlement Division, Resettlement Series, World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK (2001), *Operational Policy – OP/BP-4.12 on Involuntary Resettlement*, World Bank Operational Policies on Involuntary Resettlement, World Bank.

## **WEBSITES CONSULTADOS:**

Amnesty International (AI)  
[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)  
[www.cohre.org](http://www.cohre.org)

Centre for International Environmental Law (CIEL)  
[www.ciel.org](http://www.ciel.org)

CNOOC & Shell Petrochemicals Company Ltd. (CSPC)  
[www.cnoocshell.com](http://www.cnoocshell.com)

Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas de Alqueva (EDIA)  
[www.edia.pt](http://www.edia.pt)

Ethics of Development-Induced displacement (EDID) Project, York University  
[www.yorku.ca/crs/edid.htm](http://www.yorku.ca/crs/edid.htm)

Forced Migration Online  
[www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org)

Forced Migration Review  
[www.fmreview.org](http://www.fmreview.org)

Friends of River Narmada  
[www.narmada.org](http://www.narmada.org)

International Association for the Study of Forced Migration (IASFM)  
[www.iasfm.org](http://www.iasfm.org)

International Federation of the Red Cross  
[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

International Network on Displacement and Resettlement (INDR)  
[www.displacement.net](http://www.displacement.net)

International River Network (IRN)  
[www.irn.org/index.html](http://www.irn.org/index.html)

Norwegian Refugee Council (NRC)/ Global IDP Project  
[www.nrc.no](http://www.nrc.no)

Oxford Refugee Studies Centre  
[www.qeh.ox.ac.uk](http://www.qeh.ox.ac.uk)

Three Gorges Website (site oficial)  
[www.ctgpc.com](http://www.ctgpc.com)

World Bank  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

World Commission on Dams (WCD)  
[www.dams.org](http://www.dams.org)

**ANEXOS**

## Involuntary Resettlement

1. Bank<sup>1</sup> experience indicates that involuntary resettlement under development projects, if unmitigated, often gives rise to severe economic, social, and environmental risks: production systems are dismantled; people face impoverishment when their productive assets or income sources are lost; people are relocated to environments where their productive skills may be less applicable and the competition for resources greater; community institutions and social networks are weakened; kin groups are dispersed; and cultural identity, traditional authority, and the potential for mutual help are diminished or lost. This policy includes safeguards to address and mitigate these impoverishment risks.

### Policy Objectives

2. Involuntary resettlement may cause severe long-term hardship, impoverishment, and environmental damage unless appropriate measures are carefully planned and carried out. For these reasons, the overall objectives of the Bank's policy on involuntary resettlement are the following:

- (a) Involuntary resettlement should be avoided where feasible, or minimized, exploring all viable alternative project designs.<sup>2</sup>
- (b) Where it is not feasible to avoid resettlement, resettlement activities should be conceived and executed as sustainable development programs, providing sufficient investment resources to enable the persons displaced by the project to share in project benefits. Displaced persons<sup>3</sup> should be meaningfully consulted and should have opportunities to participate in planning and implementing resettlement programs.
- (c) Displaced persons should be assisted in their efforts to improve their livelihoods and standards of living or at least to restore them, in real terms, to pre-displacement levels or to levels prevailing prior to the beginning of project implementation, whichever is higher.<sup>4</sup>

- 
- 1. "Bank" includes IDA; "loans" includes credits, guarantees, Project Preparation Facility (PPF) advances and grants; and "projects" includes projects under (a) adaptable program lending; (b) learning and innovation loans; (c) PPFs and Institutional Development Funds (IDFs), if they include investment activities; (d) grants under the Global Environment Facility and Montreal Protocol, for which the Bank is the implementing/executing agency; and (e) grants or loans provided by other donors that are administered by the Bank. The term "project" does not include programs under adjustment operations. "Borrower" also includes, wherever the context requires, the guarantor or the project implementing agency.
  - 2. In devising approaches to resettlement in Bank-assisted projects, other Bank policies should be taken into account, as relevant. These policies include OP 4.01 Environmental Assessment, OP 4.04 Natural Habitats, OP 4.11 Safeguarding Cultural Property in Bank-Assisted Projects, and OD 4.20 Indigenous Peoples.
  - 3. The term "displaced persons" refers to persons who are affected in any of the ways described in para. 3 of this OP.
  - 4. Displaced persons under para. 3(b) should be assisted in their efforts to improve or restore their livelihoods in a manner that maintains the sustainability of the parks and protected areas.

**Note:** OP and BP 4.12 together replace OD 4.30, *Involuntary Resettlement*. This OP and BP apply to all projects for which a Project Concept Review takes place on or after January 1, 2002. Questions may be addressed to the Director, Social Development Department (SDV).

### Impacts Covered

3. This policy covers direct economic and social impacts<sup>5</sup> that both result from Bank-assisted investment projects<sup>6</sup>, and are caused by

(a) the involuntary<sup>7</sup> taking of land<sup>8</sup> resulting in

(i) relocation or loss of shelter;

(ii) lost of assets or access to assets; or

(iii) loss of income sources or means of livelihood, whether or not the affected persons must move to another location; or

(b) the involuntary restriction of access<sup>9</sup> to legally designated parks and protected areas resulting in adverse impacts on the livelihoods of the displaced persons.

4. This policy applies to all components of the project that result in involuntary resettlement, regardless of the source of financing. It also applies to other activities resulting in involuntary resettlement, that in the judgment of the Bank, are (a) directly and significantly related to the Bank-assisted project, (b) necessary to achieve its objectives as set forth in the project documents; and (c) carried out, or planned to be carried out, contemporaneously with the project.

5. Requests for guidance on the application and scope of this policy should be addressed to the Resettlement Committee (see BP 4.12, para. 7).<sup>10</sup>

5. Where there are adverse indirect social or economic impacts, it is good practice for the borrower to undertake a social assessment and implement measures to minimize and mitigate adverse economic and social impacts, particularly upon poor and vulnerable groups. Other environmental, social, and economic impacts that do not result from land taking may be identified and addressed through environmental assessments and other project reports and instruments.
6. This policy does not apply to restrictions of access to natural resources under community-based projects, i.e. where the community using the resources decides to restrict access to these resources, provided that an assessment satisfactory to the Bank establishes that the community decision-making process is adequate, and that it provides for identification of appropriate measures to mitigate adverse impacts, if any, on the vulnerable members of the community. This policy also does not cover refugees from natural disasters, war, or civil strife (see QP/BP 8.50, *Emergency Recovery Assistance*).
7. For purposes of this policy, "involuntary" means actions that may be taken without the displaced person's informed consent or power of choice.
8. "Land" includes anything growing on or permanently affixed to land, such as buildings and crops. This policy does not apply to regulations of natural resources on a national or regional level to promote their sustainability, such as watershed management, groundwater management, fisheries management, etc. The policy also does not apply to disputes between private parties in land titling projects, although it is good practice for the borrower to undertake a social assessment and implement measures to minimize and mitigate adverse social impacts, especially those affecting poor and vulnerable groups.
9. For the purposes of this policy, involuntary restriction of access covers restrictions on the use of resources imposed on people living outside the park or protected area, or on those who continue living inside the park or protected area during and after project implementation. In cases where new parks and protected areas are created as part of the project, persons who lose shelter, land, or other assets are covered under para. 3(a). Persons who lose shelter in existing parks and protected areas are also covered under para. 3(a).
10. The *Resettlement Sourcebook* (forthcoming) provides good practice guidance to staff on the policy.

### **Required Measures**

6. To address the impacts covered under para. 3 (a) of this policy, the borrower prepares a resettlement plan or a resettlement policy framework (see paras. 25-30) that covers the following:

- (a) The resettlement plan or resettlement policy framework includes measures to ensure that the displaced persons are
  - (i) informed about their options and rights pertaining to resettlement;
  - (ii) consulted on, offered choices among, and provided with technically and economically feasible resettlement alternatives; and
  - (iii) provided prompt and effective compensation at full replacement cost<sup>11</sup> for losses of assets<sup>12</sup> attributable directly to the project.
- (b) If the impacts include physical relocation, the resettlement plan or resettlement policy framework includes measures to ensure that the displaced persons are
  - (i) provided assistance (such as moving allowances) during relocation; and
  - (ii) provided with residential housing, or housing sites, or, as required, agricultural sites for which a combination of productive potential, locational advantages, and other factors is at least equivalent to the advantages of the old site.<sup>13</sup>
- (c) Where necessary to achieve the objectives of the policy, the resettlement plan or resettlement policy framework also include measures to ensure that displaced persons are
  - (i) offered support after displacement, for a transition period, based on a reasonable estimate of the time likely to be needed to restore their livelihood and standards of living;<sup>14</sup> and
  - (ii) provided with development assistance in addition to compensation measures described in paragraph 6(a) (iii), such as land preparation, credit facilities, training, or job opportunities.

- 
11. "Replacement cost" is the method of valuation of assets that helps determine the amount sufficient to replace lost assets and cover transaction costs. In applying this method of valuation, depreciation of structures and assets should not be taken into account (for a detailed definition of replacement cost, see Annex A, footnote 1). For losses that cannot easily be valued or compensated for in monetary terms (e.g., access to public services, customers, and suppliers; or to fishing, grazing, or forest areas), attempts are made to establish access to equivalent and culturally acceptable resources and earning opportunities. Where domestic law does not meet the standard of compensation at full replacement cost, compensation under domestic law is supplemented by additional measures necessary to meet the replacement cost standard. Such additional assistance is distinct from resettlement assistance to be provided under other clauses of para. 6.
12. If the residual of the asset being taken is not economically viable, compensation and other resettlement assistance are provided as if the entire asset had been taken.
13. The alternative assets are provided with adequate tenure arrangements. The cost of alternative residential housing, housing sites, business premises, and agricultural sites to be provided can be set off against all or part of the compensation payable for the corresponding asset lost.
14. Such support could take the form of short-term jobs, subsistence support, salary maintenance or similar arrangements

7. In projects involving involuntary restriction of access to legally designated parks and protected areas (see para. 3(b)), the nature of restrictions, as well as the type of measures necessary to mitigate adverse impacts, is determined with the participation of the displaced persons during the design and implementation of the project. In such cases, the borrower prepares a process framework acceptable to the Bank, describing the participatory process by which

- (a) specific components of the project will be prepared and implemented;
- (b) the criteria for eligibility of displaced persons will be determined;
- (c) measures to assist the displaced persons in their efforts to improve their livelihoods, or at least to restore them, in real terms, while maintaining the sustainability of the park or protected area, will be identified; and
- (d) potential conflicts involving displaced persons will be resolved.

The process framework also includes a description of the arrangements for implementing and monitoring the process.

8. To achieve the objectives of this policy, particular attention is paid to the needs of vulnerable groups among those displaced, especially those below the poverty line, the landless, the elderly, women and children, indigenous peoples,<sup>15</sup> ethnic minorities, or other displaced persons who may not be protected through national land compensation legislation.

9. Bank experience has shown that resettlement of indigenous peoples with traditional land-based modes of production is particularly complex and may have significant adverse impacts on their identity and cultural survival. For this reason, the Bank satisfies itself that the borrower has explored all viable alternative project designs to avoid physical displacement of these groups. When it is not feasible to avoid such displacement, preference is given to land-based resettlement strategies for these groups (see para. 11) that are compatible with their cultural preferences and are prepared in consultation with them (see Annex A, para. 11).

10. The implementation of resettlement activities is linked to the implementation of the investment component of the project to ensure that displacement or restriction of access does not occur before necessary measures for resettlement are in place. For impacts covered in para. 3(a) of this policy, these measures include provision of compensation and of other assistance required for relocation, prior to displacement, and preparation and provision of resettlement sites with adequate facilities, where required. In particular, taking of land and related assets may take place only after compensation has been paid and, where applicable, resettlement sites and moving allowances have been provided to the displaced persons. For impacts covered in para. 3(b) of this policy, the measures to assist the displaced persons are implemented in accordance with the plan of action as part of the project (see para. 30).

11. Preference should be given to land-based resettlement strategies for displaced persons whose livelihoods are land-based. These strategies may include resettlement on public land (see footnote 1 above), or on private land acquired or purchased for resettlement. Whenever replacement land is offered, resettlers are provided with land for which a combination of productive potential, locational advantages, and other factors is at least equivalent to the advantages of the land taken. If land is not the preferred option of the displaced persons, the provision of land would adversely affect the sustainability of a park or

15. See OD 4.20, Indigenous Peoples.

protected area,<sup>16</sup> or sufficient land is not available at a reasonable price, non-land-based options built around opportunities for employment or self-employment should be provided in addition to cash compensation for land and other assets lost. The lack of adequate land must be demonstrated and documented to the satisfaction of the Bank.

12. Payment of cash compensation for lost assets may be appropriate where (a) livelihoods are land-based but the land taken for the project is a small fraction<sup>17</sup> of the affected asset and the residual is economically viable; (b) active markets for land, housing, and labor exist, displaced persons use such markets, and there is sufficient supply of land and housing; or (c) livelihoods are not land-based. Cash compensation levels should be sufficient to replace the lost land and other assets at full replacement cost in local markets.

13. For impacts covered under para. 3(a) of this policy, the Bank also requires the following:

- (a) Displaced persons and their communities, and any host communities receiving them, are provided timely and relevant information, consulted on resettlement options, and offered opportunities to participate in planning, implementing, and monitoring resettlement. Appropriate and accessible grievance mechanisms are established for these groups.
- (b) In new resettlement sites or host communities, infrastructure and public services are provided as necessary to improve, restore, or maintain accessibility and levels of service for the displaced persons and host communities. Alternative or similar resources are provided to compensate for the loss of access to community resources (such as fishing areas, grazing areas, fuel, or fodder).
- (c) Patterns of community organization appropriate to the new circumstances are based on choices made by the displaced persons. To the extent possible, the existing social and cultural institutions of resettlers and any host communities are preserved and resettlers' preferences with respect to relocating in preexisting communities and groups are honored.

#### **Eligibility for Benefits<sup>18</sup>**

14. Upon identification of the need for involuntary resettlement in a project, the borrower carries out a census to identify the persons who will be affected by the project (see the Annex A, para. 6(a)), to determine who will be eligible for assistance, and to discourage inflow of people ineligible for assistance. The borrower also develops a procedure, satisfactory to the Bank, for establishing the criteria by which displaced persons will be deemed eligible for compensation and other resettlement assistance. The procedure includes provisions for meaningful consultations with affected persons and communities, local authorities, and, as appropriate, nongovernmental organizations (NGOs), and it specifies grievance mechanisms.

16. See OP 4.04, *Natural Habitats*.

17. As a general principle, this applies if the land taken constitutes less than 20% of the total productive area.

18. Paras. 13-15 do not apply to impacts covered under para. 3(b) of this policy. The eligibility criteria for displaced persons under 3 (b) are covered under the process framework (see paras. 7 and 30).



15. *Criteria for Eligibility.* Displaced persons may be classified in one of the following three groups:
- (a) those who have formal legal rights to land (including customary and traditional rights recognized under the laws of the country);
  - (b) those who do not have formal legal rights to land at the time the census begins but have a claim to such land or assets—provided that such claims are recognized under the laws of the country or become recognized through a process identified in the resettlement plan (see Annex A, para. 7(f)); and<sup>19</sup>
  - (c) those who have no recognizable legal right or claim to the land they are occupying.
16. Persons covered under para. 15(a) and (b) are provided compensation for the land they lose, and other assistance in accordance with para. 6. Persons covered under para. 15(c) are provided resettlement assistance<sup>20</sup> in lieu of compensation for the land they occupy, and other assistance, as necessary, to achieve the objectives set out in this policy, if they occupy the project area prior to a cut-off date established by the borrower and acceptable to the Bank.<sup>21</sup> Persons who encroach on the area after the cut-off date are not entitled to compensation or any other form of resettlement assistance. All persons included in para. 15(a), (b), or (c) are provided compensation for loss of assets other than land.

#### **Resettlement Planning, Implementation, and Monitoring**

17. To achieve the objectives of this policy, different planning instruments are used, depending on the type of project:
- (a) a resettlement plan or abbreviated resettlement plan is required for all operations that entail involuntary resettlement unless otherwise specified (see para. 25 and Annex A);
  - (b) a resettlement policy framework is required for operations referred to in paras. 26-30 that may entail involuntary resettlement, unless otherwise specified (see Annex A); and
  - (c) a process framework is prepared for projects involving restriction of access in accordance with para. 3(b) (see para. 31).
18. The borrower is responsible for preparing, implementing, and monitoring a resettlement plan, a resettlement policy framework, or a process framework (the “resettlement instruments”), as appropriate, that conform to this policy. The resettlement instrument presents a strategy for achieving the objectives of the policy and covers all aspects of the proposed resettlement. Borrower commitment to, and capacity for, undertaking successful resettlement is a key determinant of Bank involvement in a project.
19. Resettlement planning includes early screening, scoping of key issues, the choice of resettlement instrument, and the information required to prepare the resettlement component or subcomponent. The
- 
19. Such claims could be derived from adverse possession, from continued possession of public lands without government action for eviction (that is, with the implicit leave of the government), or from customary and traditional law and usage, and so on.
20. Resettlement assistance may consist of land, other assets, cash, employment, and so on, as appropriate.
21. Normally, this cut-off date is the date the census begins. The cut-off date could also be the date the project area was delineated, prior to the census, provided that there has been an effective public dissemination of information on the area delineated, and systematic and continuous dissemination subsequent to the delineation to prevent further population influx.

scope and level of detail of the resettlement instruments vary with the magnitude and complexity of resettlement. In preparing the resettlement component, the borrower draws on appropriate social, technical, and legal expertise and on relevant community-based organizations and NGOs.<sup>22</sup> The borrower informs potentially displaced persons at an early stage about the resettlement aspects of the project and takes their views into account in project design.

20. The full costs of resettlement activities necessary to achieve the objectives of the project are included in the total costs of the project. The costs of resettlement, like the costs of other project activities, are treated as a charge against the economic benefits of the project; and any net benefits to resettlers (as compared to the "without-project" circumstances) are added to the benefits stream of the project. Resettlement components or free-standing resettlement projects need not be economically viable on their own, but they should be cost-effective.
21. The borrower ensures that the Project Implementation Plan is fully consistent with the resettlement instrument.
22. As a condition of appraisal of projects involving resettlement, the borrower provides the Bank with the relevant draft resettlement instrument which conforms to this policy, and makes it available at a place accessible to displaced persons and local NGOs, in a form, manner, and language that are understandable to them. Once the Bank accepts this instrument as providing an adequate basis for project appraisal, the Bank makes it available to the public through its InfoShop. After the Bank has approved the final resettlement instrument, the Bank and the borrower disclose it again in the same manner.<sup>23</sup>
23. The borrower's obligations to carry out the resettlement instrument and to keep the Bank informed of implementation progress are provided for in the legal agreements for the project.
24. The borrower is responsible for adequate monitoring and evaluation of the activities set forth in the resettlement instrument. The Bank regularly supervises resettlement implementation to determine compliance with the resettlement instrument. Upon completion of the project, the borrower undertakes an assessment to determine whether the objectives of the resettlement instrument have been achieved. The assessment takes into account the baseline conditions and the results of resettlement monitoring. If the assessment reveals that these objectives may not be realized, the borrower should propose follow-up measures that may serve as the basis for continued Bank supervision, as the Bank deems appropriate (see also BP 4.12, para. 16).

---

22. For projects that are highly risky or contentious, or that involve significant and complex resettlement activities, the borrower should normally engage an advisory panel of independent, internationally recognized resettlement specialists to advise on all aspects of the project relevant to the resettlement activities. The size, role, and frequency of meeting depend on the complexity of the resettlement. If independent technical advisory panels are established under OP 4.01, Environmental Assessment, the resettlement panel may form part of the environmental panel of experts.

23. See BP 17.50, Disclosure of Operational Information (forthcoming) for detailed disclosure procedures.

# Operational Policies

## Resettlement Instruments

### *Resettlement Plan*

25. A draft resettlement plan that conforms to this policy is a condition of appraisal (see Annex A, paras. 2-21) for projects referred to in para. 17(a) above.<sup>24</sup> However, where impacts on the entire displaced population are minor,<sup>25</sup> or fewer than 200 people are displaced, an abbreviated resettlement plan may be agreed with the borrower (see Annex A, para. 22). The information disclosure procedures set forth in para. 22 apply.

### *Resettlement Policy Framework*

26. For sector investment operations that may involve involuntary resettlement, the Bank requires that the project implementing agency screen subprojects to be financed by the Bank to ensure their consistency with this OP. For these operations, the borrower submits, prior to appraisal, a resettlement policy framework that conforms to this policy (see Annex A, paras. 23-25). The framework also estimates, to the extent feasible, the total population to be displaced and the overall resettlement costs.

27. For financial intermediary operations that may involve involuntary resettlement, the Bank requires that the financial intermediary (FI) screen subprojects to be financed by the Bank to ensure their consistency with this OP. For these operations, the Bank requires that before appraisal the borrower or the FI submit to the Bank a resettlement policy framework conforming to this policy (see Annex A, paras. 23-25). In addition, the framework includes an assessment of the institutional capacity and procedures of each of the FIs that will be responsible for subproject financing. When, in the assessment of the Bank, no resettlement is envisaged in the subprojects to be financed by the FI, a resettlement policy framework is not required. Instead, the legal agreements specify the obligation of the FIs to obtain from the potential subborrowers a resettlement plan consistent with this policy if a subproject gives rise to resettlement. For all subprojects involving resettlement, the resettlement plan is provided to the Bank for approval before the subproject is accepted for Bank financing.

28. For other Bank-assisted project with multiple subprojects<sup>26</sup> that may involve involuntary resettlement, the Bank requires that a draft resettlement plan conforming to this policy be submitted to the Bank before appraisal of the project unless, because of the nature and design of the project or of a specific subproject or subprojects (a) the zone of impact of subprojects cannot be determined, or (b) the zone of impact is known but precise sitting alignments cannot be determined. In such cases, the borrower submits a resettlement policy framework consistent with this policy prior to appraisal (see Annex A, paras. 23-25). For other subprojects that do not fall within the above criteria, a resettlement plan conforming to this policy is required prior to appraisal.

29. For each subproject included in a project described in para. 26, 27, or 28 that may involve resettlement, the Bank requires that a satisfactory resettlement plan or an abbreviated resettlement plan that is consistent with the provisions of the policy framework be submitted to the Bank for approval before the subproject is accepted for Bank financing.

---

24. An exception to this requirement may be made in highly unusual circumstances (such as emergency recovery operations) with the approval of Bank Management (see BP 4.12, para. 8). In such cases, the Management's approval stipulates a timetable and budget for developing the resettlement plan.

25. Impacts are considered "minor" if the affected people are not physically displaced and less than 10% of their productive assets are lost.

26. For purpose of this paragraph, the term "subprojects" includes components and subcomponents.

30. For projects described in paras. 26-28 above, the Bank may agree, in writing, that subproject resettlement plans may be approved by the project implementing agency or a responsible government agency or financial intermediary without prior Bank review, if that agency has demonstrated adequate institutional capacity to review resettlement plans and ensure their consistency with this policy. Any such delegation, and appropriate remedies for the entity's approval of resettlement plans found not to be in compliance with Bank policy, are provided for in the legal agreements for the project. In all such cases, implementation of the resettlement plans is subject to ex post review by the Bank.

### *Process Framework*

31. For projects involving restriction of access in accordance with para. 3(b) above, the borrower provides the Bank with a draft process framework that conforms to the relevant provisions of this policy as a condition of appraisal. In addition, during project implementation and before to enforcing of the restriction, the borrower prepares a plan of action, acceptable to the Bank, describing the specific measures to be undertaken to assist the displaced persons and the arrangements for their implementation. The plan of action could take the form of a natural resources management plan prepared for the project.

### **Assistance to the Borrower**

32. In furtherance of the objectives of this policy, the Bank may at a borrower's request support the borrower and other concerned entities by providing

- (a) assistance to assess and strengthen resettlement policies, strategies, legal frameworks, and specific plans at a country, regional, or sectoral level;
- (b) financing of technical assistance to strengthen the capacities of agencies responsible for resettlement, or of affected people to participate more effectively in resettlement operations;
- (c) financing of technical assistance for developing resettlement policies, strategies, and specific plans, and for implementation, monitoring, and evaluation of resettlement activities; and
- (d) financing of the investment costs of resettlement.

33. The Bank may finance either a component of the main investment causing displacement and requiring resettlement, or a free-standing resettlement project with appropriate cross-conditionalities, processed and implemented in parallel with the investment that causes the displacement. The Bank may finance resettlement even though it is not financing the main investment that makes resettlement necessary.

34. The Bank does not disburse against cash compensation and other resettlement assistance paid in cash, or against the cost of land (including compensation for land acquisition). However, it may finance the cost of land improvement associated with resettlement activities.

## **Annex A: Involuntary Resettlement Instruments**

1. This annex describes the elements of a resettlement plan, an abbreviated resettlement plan, a resettlement policy framework, and a resettlement process framework, as discussed in OP 4.12, paras. 17-31.

### **Resettlement Plan**

2. The scope and level of detail of the resettlement plan vary with the magnitude and complexity of resettlement. The plan is based on up-to-date and reliable information about (a) the proposed resettlement and its impacts on the displaced persons and other adversely affected groups, and (b) the legal issues involved in resettlement. The resettlement plan covers the elements below, as relevant. When any element is not relevant to project circumstances, it should be noted in the resettlement plan.

3. *Description of the project.* General description of the project and identification of the project area.

4. *Potential impacts.* Identification of

- (a) the project component or activities that give rise to resettlement;
- (b) the zone of impact of such component or activities;
- (c) the alternatives considered to avoid or minimize resettlement; and
- (d) the mechanisms established to minimize resettlement, to the extent possible, during project implementation.

5. *Objectives.* The main objectives of the resettlement program.

6. *Socioeconomic studies.* The findings of socioeconomic studies to be conducted in the early stages of project preparation and with the involvement of potentially displaced people, including

- (a) the results of a census survey covering
  - (i) current occupants of the affected area to establish a basis for the design of the resettlement program and to exclude subsequent inflows of people from eligibility for compensation and resettlement assistance;
  - (ii) standard characteristics of displaced households, including a description of production systems, labor, and household organization; and baseline information on livelihoods (including, as relevant, production levels and income derived from both formal and informal economic activities) and standards of living (including health status) of the displaced population;
  - (iii) the magnitude of the expected loss—total or partial—of assets, and the extent of displacement, physical or economic;

- (iv) information on vulnerable groups or persons as provided for in OP 4.12, para. 8, for whom special provisions may have to be made; and
  - (v) provisions to update information on the displaced people's livelihoods and standards of living at regular intervals so that the latest information is available at the time of their displacement.
- (b) Other studies describing the following
- (i) land tenure and transfer systems, including an inventory of common property natural resources from which people derive their livelihoods and sustenance, non-title-based usufruct systems (including fishing, grazing, or use of forest areas) governed by local recognized land allocation mechanisms, and any issues raised by different tenure systems in the project area;
  - (ii) the patterns of social interaction in the affected communities, including social networks and social support systems, and how they will be affected by the project;
  - (iii) public infrastructure and social services that will be affected; and
  - (iv) social and cultural characteristics of displaced communities, including a description of formal and informal institutions (e.g., community organizations, ritual groups, nongovernmental organizations (NGOs)) that may be relevant to the consultation strategy and to designing and implementing the resettlement activities.

**7. *Legal framework.*** The findings of an analysis of the legal framework, covering

- (a) the scope of the power of eminent domain and the nature of compensation associated with it, in terms of both the valuation methodology and the timing of payment;
- (b) the applicable legal and administrative procedures, including a description of the remedies available to displaced persons in the judicial process and the normal timeframe for such procedures, and any available alternative dispute resolution mechanisms that may be relevant to resettlement under the project;
- (c) relevant law (including customary and traditional law) governing land tenure, valuation of assets and losses, compensation, and natural resource usage rights; customary personal law related to displacement; and environmental laws and social welfare legislation;
- (d) laws and regulations relating to the agencies responsible for implementing resettlement activities;
- (e) gaps, if any, between local laws covering eminent domain and resettlement and the Bank's resettlement policy, and the mechanisms to bridge such gaps; and
- (f) any legal steps necessary to ensure the effective implementation of resettlement activities under the project, including, as appropriate, a process for recognizing claims

to legal rights to land—including claims that derive from customary law and traditional usage (see OP 4.12, para.15 b).

8. *Institutional Framework.* The findings of an analysis of the institutional framework covering

- (a) the identification of agencies responsible for resettlement activities and NGOs that may have a role in project implementation;
- (b) an assessment of the institutional capacity of such agencies and NGOs; and
- (c) any steps that are proposed to enhance the institutional capacity of agencies and NGOs responsible for resettlement implementation.

9. *Eligibility.* Definition of displaced persons and criteria for determining their eligibility for compensation and other resettlement assistance, including relevant cut-off dates.

10. *Valuation of and compensation for losses.* The methodology to be used in valuing losses to determine their replacement cost; and a description of the proposed types and levels of compensation under local law and such supplementary measures as are necessary to achieve replacement cost for lost assets.<sup>1</sup>

11. *Resettlement measures.* A description of the packages of compensation and other resettlement measures that will assist each category of eligible displaced persons to achieve the objectives of the policy (see OP 4.12, para. 6). In addition to being technically and economically feasible, the resettlement packages should be compatible with the cultural preferences of the displaced persons, and prepared in consultation with them.

12. *Site selection, site preparation, and relocation.* Alternative relocation sites considered and explanation of those selected, covering

- (a) institutional and technical arrangements for identifying and preparing relocation sites, whether rural or urban, for which a combination of productive potential, locational advantages, and other factors is at least comparable to the advantages of the old sites, with an estimate of the time needed to acquire and transfer land and ancillary resources;

---

1. With regard to land and structures, "replacement cost" is defined as follows: For agricultural land, it is the pre-project or pre-displacement, whichever is higher, market value of land of equal productive potential or use located in the vicinity of the affected land, plus the cost of preparing the land to levels similar to those of the affected land, plus the cost of any registration and transfer taxes. For land in urban areas, it is the pre-displacement market value of land of equal size and use, with similar or improved public infrastructure facilities and services and located in the vicinity of the affected land, plus the cost of any registration and transfer taxes. For houses and other structures, it is the market cost of the materials to build a replacement structure with an area and quality similar to or better than those of the affected structure, or to repair a partially affected structure, plus the cost of transporting building materials to the construction site, plus the cost of any labor and contractors' fees, plus the cost of any registration and transfer taxes. In determining the replacement cost, depreciation of the asset and the value of salvage materials are not taken into account, nor is the value of benefits to be derived from the project deducted from the valuation of an affected asset. Where domestic law does not meet the standard of compensation at full replacement cost, compensation under domestic law is supplemented by additional measures so as to meet the replacement cost standard. Such additional assistance is distinct from resettlement measures to be provided under other clauses in OP 4.12, para. 6.

- (b) any measures necessary to prevent land speculation or influx of ineligible persons at the selected sites;
- (c) procedures for physical relocation under the project, including timetables for site preparation and transfer; and
- (d) legal arrangements for regularizing tenure and transferring titles to resettlers.

13. *Housing, infrastructure, and social services.* Plans to provide (or to finance resettlers' provision of) housing, infrastructure (e.g., water supply, feeder roads), and social services (e.g., schools, health services);<sup>2</sup> plans to ensure comparable services to host populations; any necessary site development, engineering, and architectural designs for these facilities.

14. *Environmental protection and management.* A description of the boundaries of the relocation area; and an assessment of the environmental impacts of the proposed resettlement<sup>3</sup> and measures to mitigate and manage these impacts (coordinated as appropriate with the environmental assessment of the main investment requiring the resettlement).

15. *Community participation.* Involvement of resettlers and host communities,<sup>4</sup> including

- (a) a description of the strategy for consultation with and participation of resettlers and hosts in the design and implementation of the resettlement activities;
- (b) a summary of the views expressed and how these views were taken into account in preparing the resettlement plan;
- (c) a review of the resettlement alternatives presented and the choices made by displaced persons regarding options available to them, including choices related to forms of compensation and resettlement assistance, to relocating as individuals families or as parts of preexisting communities or kinship groups, to sustaining existing patterns of group organization, and to retaining access to cultural property (e.g. places of worship, pilgrimage centers, cemeteries);<sup>5</sup> and
- (d) institutionalized arrangements by which displaced people can communicate their concerns to project authorities throughout planning and implementation, and measures to ensure that such vulnerable groups as indigenous people, ethnic minorities, the landless, and women are adequately represented.

16. *Integration with host populations.* Measures to mitigate the impact of resettlement on any host communities, including

- 2. Provision of health care services, particularly for pregnant women, infants, and the elderly, may be important during and after relocation to prevent increases in morbidity and mortality due to malnutrition, the psychological stress of being uprooted, and the increased risk of disease.
- 3. Negative impacts that should be anticipated and mitigated include, for rural resettlement, deforestation, overgrazing, soil erosion, sanitation, and pollution; for urban resettlement, projects should address such density-related issues as transportation capacity and access to potable water, sanitation systems, and health facilities.
- 4. Experience has shown that local NGOs often provide valuable assistance and ensure viable community participation.
- 5. OPN 11.03, Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects.



- (a) consultations with host communities and local governments;
- (b) arrangements for prompt tendering of any payment due the hosts for land or other assets provided to resettlers;
- (c) arrangements for addressing any conflict that may arise between resettlers and host communities; and
- (d) any measures necessary to augment services (e.g., education, water, health, and production services) in host communities to make them at least comparable to services available to resettlers.

17. *Grievance procedures.* Affordable and accessible procedures for third-party settlement of disputes arising from resettlement; such grievance mechanisms should take into account the availability of judicial recourse and community and traditional dispute settlement mechanisms.

18. *Organizational responsibilities.* The organizational framework for implementing resettlement, including identification of agencies responsible for delivery of resettlement measures and provision of services; arrangements to ensure appropriate coordination between agencies and jurisdictions involved in implementation; and any measures (including technical assistance) needed to strengthen the implementing agencies' capacity to design and carry out resettlement activities; provisions for the transfer to local authorities or resettlers themselves of responsibility for managing facilities and services provided under the project and for transferring other such responsibilities from the resettlement implementing agencies, when appropriate.

19. *Implementation schedule.* An implementation schedule covering all resettlement activities from preparation through implementation, including target dates for the achievement of expected benefits to resettlers and hosts and terminating the various forms of assistance. The schedule should indicate how the resettlement activities are linked to the implementation of the overall project.

20. *Costs and budget.* Tables showing itemized cost estimates for all resettlement activities, including allowances for inflation, population growth, and other contingencies; timetables for expenditures; sources of funds; and arrangements for timely flow of funds, and funding for resettlement, if any, in areas outside the jurisdiction of the implementing agencies.

21. *Monitoring and evaluation.* Arrangements for monitoring of resettlement activities by the implementing agency, supplemented by independent monitors as considered appropriate by the Bank, to ensure complete and objective information; performance monitoring indicators to measure inputs, outputs, and outcomes for resettlement activities; involvement of the displaced persons in the monitoring process; evaluation of the impact of resettlement for a reasonable period after all resettlement and related development activities have been completed; using the results of resettlement monitoring to guide subsequent implementation.

### **Abbreviated Resettlement Plan**

22. An abbreviated plan covers the following minimum elements:<sup>6</sup>
- (a) a census survey of displaced persons and valuation of assets;
  - (b) description of compensation and other resettlement assistance to be provided;
  - (c) consultations with displaced people about acceptable alternatives;
  - (d) institutional responsibility for implementation and procedures for grievance redress;
  - (e) arrangements for monitoring and implementation; and
  - (f) a timetable and budget.

### **Resettlement Policy Framework**

23. The purpose of the policy framework is to clarify resettlement principles, organizational arrangements, and design criteria to be applied to subprojects to be prepared during project implementation (see OP 4.12, paras. 26-28). Subproject resettlement plans consistent with the policy framework subsequently are submitted to the Bank for approval after specific planning information becomes available (see OP 4.12, para. 29).

24. The resettlement policy framework covers the following elements, consistent with the provisions described in OP 4.12, paras. 2 and 4:

- (a) a brief description of the project and components for which land acquisition and resettlement are required, and an explanation of why a resettlement plan as described in paras. 2-21 or an abbreviated plan as described in para. 22 cannot be prepared by project appraisal;
- (b) principles and objectives governing resettlement preparation and implementation;
- (c) a description of the process for preparing and approving resettlement plans;
- (d) estimated population displacement and likely categories of displaced persons, to the extent feasible;
- (e) eligibility criteria for defining various categories of displaced persons;
- (f) a legal framework reviewing the fit between borrower laws and regulations and Bank policy requirements and measures proposed to bridge any gaps between them;
- (g) methods of valuing affected assets;

---

6. In case some of the displaced persons lose more than 10% of their productive assets or require physical relocation, the plan also covers a socioeconomic survey and income restoration measures.

- (h) organizational procedures for delivery of entitlements, including, for projects involving private sector intermediaries, the responsibilities of the financial intermediary, the government, and the private developer;
- (i) a description of the implementation process, linking resettlement implementation to civil works;
- (j) a description of grievance redress mechanisms;
- (k) a description of the arrangements for funding resettlement, including the preparation and review of cost estimates, the flow of funds, and contingency arrangements;
- (l) a description of mechanisms for consultations with, and participation of, displaced persons in planning, implementation, and monitoring; and
- (m) arrangements for monitoring by the implementing agency and, if required, by independent monitors.

25. When a resettlement policy framework is the only document that needs to be submitted as a condition of the loan, the resettlement plan to be submitted as a condition of subproject financing need not include the policy principles, entitlements, and eligibility criteria, organizational arrangements, arrangements for monitoring and evaluation, the framework for participation, and mechanisms for grievance redress set forth in the resettlement policy framework. The subproject-specific resettlement plan needs to include baseline census and socioeconomic survey information; specific compensation rates and standards; policy entitlements related to any additional impacts identified through the census or survey; description of resettlement sites and programs for improvement or restoration of livelihoods and standards of living; implementation schedule for resettlement activities; and detailed cost estimate.

### **Process Framework**

26. A process framework is prepared when Bank-supported projects may cause restrictions in access to natural resources in legally designated parks and protected areas. The purpose of the process framework is to establish a process by which members of potentially affected communities participate in design of project components, determination of measures necessary to achieve resettlement policy objectives, and implementation and monitoring of relevant project activities (see OP 4.12, paras. 7 and 31).

27. Specifically, the process framework describes participatory processes by which the following activities will be accomplished

- (a) *Project components will be prepared and implemented.* The document should briefly describe the project and components or activities that may involve new or more stringent restrictions on natural resource use. It should also describe the process by which potentially displaced persons participate in project design.
- (b) *Criteria for eligibility of affected persons will be determined.* The document should establish that potentially affected communities will be involved in identifying any

adverse impacts, assessing of the significance of impacts, and establishing of the criteria for eligibility for any mitigating or compensating measures necessary.

- (c) *Measures to assist affected persons in their efforts to improve their livelihoods or restore them, in real terms, to pre-displacement levels, while maintaining the sustainability of the park or protected area will be identified.* The document should describe methods and procedures by which communities will identify and choose potential mitigating or compensating measures to be provided to those adversely affected, and procedures by which adversely affected community members will decide among the options available to them.
- (d) *Potential conflicts or grievances within or between affected communities will be resolved.* The document should describe the process for resolving disputes relating to resource use restrictions that may arise between or among affected communities, and grievances that may arise from members of communities who are dissatisfied with the eligibility criteria, community planning measures, or actual implementation.

Additionally, the process framework should describe arrangements relating to the following

- (e) *Administrative and legal procedures.* The document should review agreements reached regarding the process approach with relevant administrative jurisdictions and line ministries (including clear delineation for administrative and financial responsibilities under the project).
- (f) *Monitoring arrangements.* The document should review arrangements for participatory monitoring of project activities as they relate to (beneficial and adverse) impacts on persons within the project impact area, and for monitoring the effectiveness of measures taken to improve (or at minimum restore) incomes and living standards.

## **Involuntary Resettlement**

1. The planning of resettlement activities is an integral part of preparation for Bank-assisted<sup>1</sup> projects that cause involuntary resettlement. During project identification, the task team (TT) identifies any potential involuntary resettlement<sup>2</sup> under the project. Throughout project processing, the TT consults the regional social development unit,<sup>3</sup> Legal Vice Presidency (LEG) and, as necessary, the Resettlement Committee (see para. 7 of this BP).
2. When a proposed project is likely to involve involuntary resettlement, the TT informs the borrower of the provisions of OP/BP 4.12. The TT and borrower staff
  - (a) assess the nature and magnitude of the likely displacement;
  - (b) explore all viable alternative project designs to avoid, where feasible, or minimize displacement;<sup>4</sup>
  - (c) assess the legal framework covering resettlement and the policies of the government and implementing agencies (identifying any inconsistencies between such policies and the Bank's policy);
  - (d) review past borrower and likely implementing agencies' experience with similar operations;
  - (e) discuss with the agencies responsible for resettlement the policies and institutional, legal, and consultative arrangements for resettlement, including measures to address any inconsistencies between government or implementing agency policies and Bank policy; and
  - (f) discuss any technical assistance to be provided to the borrower (see OP 4.12, para. 32).

---

1. "Bank" includes IDA; "loans" includes credits, guarantees, Project Preparation Facility (PPF) advances, and grants; and "projects" includes projects under (a) adaptable program lending; (b) learning and innovation loans; (c) PPFs and Institutional Development Funds (IDFs), if they include investment activities; (d) grants under the Global Environment Facility and Montreal Protocol for which the Bank is the implementing/executing agency; and (e) grants or loans provided by other donors that are administered by the Bank. The term "project" does not include programs under adjustment operations. "Borrower" also includes, wherever the context requires, the guarantor or the project implementing agency.

2. See OP 4.12, Involuntary Resettlement.

3. Unit or department in the Region responsible for resettlement issues.

4. The Bank satisfies itself that the borrower has explored all viable alternative project designs to avoid involuntary resettlement and, when it is not feasible to avoid such resettlement, to minimize the scale and impacts of resettlement (for example, realignment of roads or reduction in dam height may reduce resettlement needs). Such alternative designs should be consistent with other Bank policies.

**Note:** OP and BP 4.12 together replace OD 4.30, *Involuntary Resettlement*. This OP and BP apply to all projects for which a Project Concept Review takes place on or after January 1, 2002. Questions may be addressed to the Director, Social Development Department (SDV).

3. Based on the review of relevant resettlement issues, the TT agrees with the Regional social development unit and LEG on the type of resettlement instrument (resettlement plan, abbreviated resettlement plan, resettlement policy framework, or process framework) and the scope and the level of detail required. The TT conveys these decisions to the borrower and also discusses with the borrower the actions necessary to prepare the resettlement instrument,<sup>5</sup> agrees on the timing for preparing the resettlement instrument, and monitors progress.
  4. The TT summarizes in the Project Concept Document (PCD) and the Project Information Document (PID) available information on the nature and magnitude of displacement and the resettlement instrument to be used, and the TT periodically updates the PID as project planning proceeds.
  5. For projects with impacts under para. 3 (a) of OP 4.12, the TT assesses the following during project preparation:
    - (a) the extent to which project design alternatives and options to minimize and mitigate involuntary resettlement have been considered;
    - (b) progress in preparing the resettlement plan or resettlement policy framework and its adequacy with respect to OP 4.12, including the involvement of affected groups and the extent to which the views of such groups are being considered;
    - (c) proposed criteria for eligibility of displaced persons for compensation and other resettlement assistance;
    - (d) the feasibility of the proposed resettlement measures, including provisions for sites if needed; funding for all resettlement activities, including provision of counterpart funding on an annual basis; the legal framework; and implementation and monitoring arrangements; and
    - (e) if sufficient land is not available in projects involving displaced persons whose livelihoods are land-based and for whom a land-based resettlement strategy is the preferred option, the evidence of lack of adequate land (OP 4.12, para. 11).
  6. For projects with impacts under para. 3 (b) of OP 4.12, the TT assesses the following during project preparation:
    - (a) the extent to which project design alternatives and options to minimize and mitigate involuntary resettlement have been considered; and
    - (b) progress in preparing the process framework and its adequacy in respect to OP 4.12, including the adequacy of the proposed participatory approach; criteria for eligibility of displaced persons; funding for resettlement; the legal framework; and implementation and monitoring arrangements.
- 
5. Such actions may include, for example, developing procedures for establishing eligibility for resettlement assistance; conducting socioeconomic surveys and legal analyses; carrying out public consultation; identifying resettlement sites; evaluating options for improvement or restoration of livelihoods and standards of living; or, in the case of highly risky or contentious projects, engaging a panel of independent, internationally recognized resettlement specialists.

7. The TT may request a meeting with the Resettlement Committee to obtain endorsement of, or guidance on, (a) the manner in which it proposes to address resettlement issues in a project, or (b) clarifications on the application and scope of this policy. The Committee, chaired by the vice president responsible for resettlement, includes the Director, Social Development Department, a representative from LEG, and two representatives from Operations, one of whom is from the sector of the project being discussed. The Committee is guided by the policy and, among other sources, the *Resettlement Sourcebook* (forthcoming), which will be regularly updated to reflect good practice.

### **Appraisal**

8. The borrower submits to the Bank a resettlement plan, a resettlement policy framework, or a process framework that conform with the requirements of OP 4.12, as a condition of appraisal for projects involving involuntary resettlement (see OP 4.12, paras. 17-31). Appraisal may be authorized before the plan is completed in highly unusual circumstances (such as emergency recovery operations) with the approval of the Managing Director in consultation with the Resettlement Committee. In such cases, the TT agrees with the borrower on a timetable for preparing and furnishing to the Bank the relevant resettlement instrument that conforms with the requirements of OP 4.12.

9. Once the borrower officially transmits the draft resettlement instrument to the Bank, Bank staff—including the Regional resettlement specialists and the lawyer—review it, determine whether it provides an adequate basis for project appraisal, and advise the Regional sector management accordingly. Once approval for appraisal has been granted by the Country Director, the TT sends the draft resettlement instrument to the Bank's InfoShop.<sup>6</sup> The TT also prepares and sends the English language executive summary of the draft resettlement instrument to the Corporate Secretariat, under cover of a transmittal memorandum confirming that the executive summary and the draft resettlement instrument are subject to change during appraisal.

10. During project appraisal, the TT assesses (a) the borrower's commitment to and capacity for implementing the resettlement instrument; (b) the feasibility of the proposed measures for improvement or restoration of livelihoods and standards of living; (c) availability of adequate counterpart funds for resettlement activities; (d) significant risks, including risk of impoverishment, from inadequate implementation of the resettlement instrument; (e) consistency of the proposed resettlement instrument with the Project Implementation Plan; and (f) the adequacy of arrangements for internal, and if considered appropriate by the TT, independent monitoring and evaluation of the implementation of the resettlement instrument.<sup>7</sup> The TT obtains the concurrence of the Regional social development unit and LEG to any changes to the draft resettlement instrument during project appraisal. Appraisal is complete only when the borrower officially transmits to the Bank the final draft resettlement instrument conforming to Bank policy (OP 4.12).

11. In the Project Appraisal Document (PAD), the TT describes the resettlement issues, proposed resettlement instrument and measures, and the borrower's commitment to and institutional and financial capacity for implementing the resettlement instrument. The TT also discusses in the PAD the feasibility of the proposed resettlement measures and the risks

---

6. See BP 17.50, *Disclosure of Operational Information* (forthcoming) for detailed disclosure procedures.

7. For projects with impacts covered under para. 3 (b) of OP 4.12, the analysis referred to in (b) and (d) above is carried out when the plan of action is furnished to the Bank (see para. 15 of this BP).

associated with resettlement implementation. In the annex to the PAD, the TT summarizes the resettlement provisions, covering, inter alia, basic information on affected populations, resettlement measures, institutional arrangements, timetable, budget, including adequate and timely provision of counterpart funds, and performance monitoring indicators. The PAD annex shows the overall cost of resettlement as a distinct part of project costs.

12. The project description in the Loan Agreement describes the resettlement component or subcomponent. The legal agreements provide for the borrower's obligation to carry out the relevant resettlement instrument and keep the Bank informed of project implementation progress.<sup>8</sup> At negotiations, the borrower and the Bank agree on the resettlement plan or resettlement policy framework or process framework. Before presenting the project to the Board, the TT confirms that the responsible authority of the borrower and any implementation agency have provided final approval of the relevant resettlement instrument.

### Supervision

13. Recognizing the importance of close and frequent supervision<sup>9</sup> to good resettlement outcomes, the Regional vice president, in coordination with the relevant country director, ensures that appropriate measures are established for the effective supervision of projects with involuntary resettlement. For this purpose, the country director allocates dedicated funds to adequately supervise resettlement, taking into account the magnitude and complexity of the resettlement component or subcomponent and the need to involve the requisite social, financial, legal, and technical experts. Supervision should be carried out with due regard to the Regional Action Plan for Resettlement Supervision.<sup>10</sup>

14. Throughout project implementation the TL supervises the implementation of the resettlement instrument ensuring that the requisite social, financial, legal, and technical experts are included in supervision missions. Supervision focuses on compliance with the legal instruments, including the Project Implementation Plan and the resettlement instrument, and the TT discusses any deviation from the agreed instruments with the borrower and reports it to Regional Management for prompt corrective action. The TT regularly reviews the internal, and where applicable, independent monitoring reports to ensure that the findings and recommendations of the monitoring exercise are being incorporated in project implementation. To facilitate a timely response to problems or opportunities that may arise with respect to resettlement, the TT reviews project resettlement planning and implementation during the early stages of project implementation. On the basis of the findings of this review, the TT engages the borrower in discussing and, if necessary, amending the relevant resettlement instrument to achieve the objectives of this policy.

15. For projects with impacts covered under para. 3(b) of OP 4.12, the TT assesses the plan of action to determine the feasibility of the measures to assist the displaced persons to improve (or at least restore in real terms to pre-project or pre-displacement levels, whichever is higher) their livelihoods with due regard to the sustainability of the natural resource, and accordingly informs

---

8. In case of resettlement policy framework, the borrower's obligation also includes preparing a resettlement plan in accordance with the framework, for each sub-project giving rise to displacement, and furnishing it to be the Bank for approval prior to implementation of the sub-project.

9. See OP/BP 13.05, Project Supervision.

10. The Plan is prepared by the regional social development unit in consultation with the TTs and Legal.





the Regional Management, the Regional social development unit, and LEG. The TL makes the plan of action available to the public through the InfoShop.

16. A project is not considered complete—and Bank supervision continues—until the resettlement measures set out in the relevant resettlement instrument have been implemented. Upon completion of the project, the Implementation Completion Report (ICR)<sup>11</sup> evaluates the achievement of the objectives of the resettlement instrument and lessons for future operations and summarizes the findings of the borrower's assessment referred to in OP 4.12, para. 24.<sup>12</sup> If the evaluation suggests that the objectives of the resettlement instrument may not be realized, the ICR assesses the appropriateness of the resettlement measures and may propose a future course of action, including, as appropriate, continued supervision by the Bank.

### **Country Assistance Strategy**

17. In countries with a series of operations requiring resettlement, the ongoing country and sector dialogue with the government should include any issues pertaining to the country's policy, institutional, and legal framework for resettlement. Bank staff should reflect these issues in country economic and sector work and in the Country Assistance Strategy.

---

11. See OP/BP 13.55, *Implementation Completion Report*.

12. The ICR's assessment of the extent to which resettlement objectives were realized is normally based on a socioeconomic survey of affected people conducted at the time of project completion, and takes into account the extent of displacement, and the impact of the project on the livelihoods of displaced persons and any host communities.

# **ANEXO II**

## **OECD DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE**

### **Guidelines on Aid and Environment**

#### **No. 3**

#### **Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects**



**Paris 1992**

**OECD**  
**DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE**  
**Guidelines on Aid and Environment**

The OECD Development Assistance Committee (DAC) seeks to improve and co-ordinate Member policies which will integrate development and environment imperatives. The Guidelines are designed to help policy makers and practitioners address serious national, regional and international environmental problems.

Guidelines No. 3: *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects* calls on project designers and implementors to ensure that the population displaced by a project receives benefits from the changes and that it is re-established on a sound productive basis. The basic rationale and main elements to consider are laid out in a clear, succinct format for non-specialists, explaining:

- *what basic elements should be considered in preparing a resettlement action plan,*
- *how the local community can be involved,*
- *what role the donor can assume in the process, and*
- *what consequences of planning and implementation are effective.*

In December 1991, OECD Ministers of Environment and of Development Co-operation endorsed these, and other guidelines, on environmental impact assessment, country environmental surveys and strategies and global environmental problems. This consensus of OECD Member countries is indicative of strong donor support for the efforts of developing countries to manage and protect the environment and to minimise environmental effects of economic development.

Development Co-operation Directorate  
Organisation for Economic Co-operation and Development  
2, rue André Pascal  
75016 Paris

## THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30 September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

- to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;
- to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-Member countries in the process of economic development; and
- to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original Member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom, and the United States. The following countries became Members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971), New Zealand (29th May 1973), Mexico (18th May 1994), the Czech Republic (21st December 1995) and Hungary (7th May 1996). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention).

*In order to achieve its aims the OECD has set up a number of specialised committees. One of these is the Development Assistance Committee, whose Members have agreed to secure an expansion of aggregate volume of resources made available to developing countries and to improve their effectiveness. To this end, Members periodically review together both the amount and the nature of their contributions to aid programmes, bilateral and multilateral, and consult each other on all other relevant aspects of their development assistance policies.*

*The Members of the Development Assistance Committee are Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, the United Kingdom, the United States and the Commission of the European Communities.*

***Reproduced for the Internet from publication copyrighted in 1992.***

Application for permission to reproduce or translate all or part of this publication should be made to:  
Head of Publication Service, OECD  
2 rue André-Pascal, 75775 Paris CEDEX 16, France

## DAC GUIDELINES ON AID AND ENVIRONMENT

The OECD Development Assistance Committee (DAC) seeks to improve and co-ordinate Member policies which will integrate development and environment imperatives. Through its Working Party on Development Assistance and Environment, the DAC is preparing a series of Guidelines on subjects relating to Aid and Environment. These Guidelines are designed to help policy makers and practitioners in donor agencies and developing countries to devise strategies to address serious national, regional and international environmental concerns.

In December 1991, OECD Ministers of Environment and Development Co-operation endorsed the following four guidelines.:

1. *Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects;*
2. *Good Practices for Country Environmental Surveys and Strategies;*
3. *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects;*
4. *Guidelines for Aid Agencies on Global Environmental Problems.*

This consensus of OECD Member countries is indicative of strong donor support for the efforts of developing countries to manage and protect the environment and to minimise environmental effects of economic development.

Guidelines No. 3 *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement* calls on project designers and implementors to ensure that the population displaced by a project receives benefits from the changes and that it is re-established on a sound productive basis. Donors as well as developing-country planners are advised on the basic elements to consider in preparing a resettlement action plan, how to involve the local community, and effective sequencing of steps in planning and implementation.

These Guidelines are only one aspect of many DAC activities which bear on sustainable development. The subject of recommendations in the near future will pertain to areas of high priority interest to developing countries as well as to aid agencies. These include chemical management, including accident prevention and prior informed consent; pesticides and integrated pest management; natural disaster reduction; primary environmental care; environmental economics and environmental capacity building.

## **TABLE OF CONTENTS**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduction .....</b>                            | <b>6</b>  |
| <b>Policy Objectives .....</b>                       | <b>6</b>  |
| <b>Resettlement Planning .....</b>                   | <b>7</b>  |
| <b>Donor Agencies' Role in Resettlement.....</b>     | <b>8</b>  |
| <b>Project Processing and Documentation.....</b>     | <b>8</b>  |
| <b>Annex: Elements of the Resettlement Plan.....</b> | <b>10</b> |



## **GUIDELINES FOR AID AGENCIES ON INVOLUNTARY DISPLACEMENT AND RESETTLEMENT IN DEVELOPMENT PROJECTS**

### **Introduction**

Development projects that displace people involuntarily generally give rise to severe economic, social, and environmental problems: production systems are dismantled, productive assets and income sources are lost, and people are relocated to environments where their social and productive skills may be less applicable and the competition for resources greater. Involuntary resettlement thus may cause severe long-term hardship, impoverishment, and environmental damage unless appropriate measures are carefully planned and carried out. Past experience indicates that the absence of explicit guidelines regarding involuntary resettlement has contributed in many projects to underestimating the complexity and impact of displacement.

Resettlement planning provides the means to mitigate displacement's adverse impacts and to create development opportunities for project-affected people. While adequate resettlement planning may increase the initial investment costs of a project, long-term benefits include fewer delays and cost escalations during project implementation, an increased benefit stream from economically productive resettlers, and reduced welfare costs to society at large.

The policy and operational guidelines for addressing involuntary resettlement in donor-assisted projects that are presented below codify in a systematic manner some of the best practices in this domain.

### **Policy Objectives**

The primary objective of adopting policy guidelines for resettlement activities is to ensure that project designers and implementors follow the best practices in such situations so that the population displaced by a project receives benefits from it and is re-established on a sound productive basis.

Alternatives to displacement and resettlement should be fully considered before decisions on displacement and resettlement are taken. Involuntary displacement and resettlement should be treated as an integral part of project design from the earliest stages of project preparation. Projects should be screened for potential resettlement issues. Projects that are particularly likely to cause involuntary resettlement include construction or establishment of a) dams, b) new towns or ports, c) housing and urban infrastructure, d) mines, e) large industrial plants, f) railways or highways, g) irrigation canals, and h) national parks or protected areas.

Resettlement planning should take into account the following basic policy considerations:

- Involuntary population displacement should be avoided or minimized whenever feasible by exploring all viable alternative project designs. In every case, the alternative to refrain from carrying out the project (the "non-action" alternative) should seriously be considered, and people's needs and environmental protection must be given due weight in the decision-making process. Where displacement is unavoidable, resettlement plans should be formulated with due care given to peoples' needs and to environmental

protection. Donor countries should not support projects that cause population displacement unless they contain acceptable resettlement plans protecting the rights of affected groups.

- All involuntary resettlement should be conceived and executed as development programmes, providing sufficient investment resources and opportunities for resettlers to share in project benefits. Displaced persons should be i) enabled to reconstruct a land-based or employment-based productive existence; ii) compensated for their losses at replacement cost; iii) assisted with the move and during the transition period at the relocation site; and iv) assisted in their efforts to improve their former living standards, income earning capacity, and production levels, or at least to restore them.
- Participation by environmental agencies and community participation in planning and implementing resettlement is essential and should include women. Appropriate existing social and cultural institutions of resettlers and their hosts should be used.
- Host communities that accept resettlers should be involved in the planning process and assisted to overcome possible adverse socio-environmental consequences from the resettlement.
- Indigenous groups, ethnic minorities, and pastoralists who may have informal customary rights to the land or other resources taken for the project must be provided with adequate land, infrastructure, and other compensation. The absence of legal title to land by such groups should not be a bar to compensation.
- Since women are to a great extent responsible for making the natural resource base productive (with their knowledge, skills and labour) and thereby contribute significantly to the well-being of their families, communities and national economies, planning for relocation should consider their preferences and should address their specific needs and constraints.
- The implementation of the resettlement plan is to be effectively supervised.

### **Resettlement Planning**

A detailed resettlement plan, including timetable and budget, should be designed around a development package for improving, or at least restoring, the economic base of those relocated. Past practice indicates that cash compensation alone is usually inadequate and often counter-productive. Preference should be given to land-based resettlement strategies for people dislocated from agricultural settings. If suitable land is unavailable, non-land-based strategies built around opportunities for employment or self-employment are necessary.

The content and level of detail of resettlement plans will vary with circumstances, especially the magnitude of resettlement. The plan should normally include provisions for the following:

- organisational responsibilities;
- socio-economic survey;
- community participation and integration with host populations;
- legal framework;
- valuation and compensation for lost assets;
- land acquisition and productive re-establishment;
- access to training and employment;



- shelter, infrastructure, and social services;
- environmental protection and management; and
- implementation timetable, monitoring, and evaluation.

Details about each one of these plan components are described in the Annex. Most important in planning the resettlement is the advance identification of several possible relocation sites. For rural resettlers, it is desirable to encourage "land for land" approaches, providing replacement land of productive potential at least equivalent to the lost land. For urban resettlers, the new site should ensure comparable access to employment, infrastructure, services, and production opportunities.

Cost estimates (reflecting economic, social and ecological costs) should be prepared for all activities provided in the relocation plan, and they should be budgeted and scheduled in co-ordination with the physical works of the main investment project.

### **Donor Agencies' Role in Resettlement**

As with other development projects, the primary responsibility for projects entailing involuntary resettlement rests with the government of the country in which the project is carried out.

In pursuing the mitigation of displacement's size and socio-environmental impacts, donor agencies should explore the possibility of supporting the efforts of aid recipients through a) assistance in designing and assessing resettlement policy, strategies, laws, regulations, and specific plans; b) financing technical assistance to strengthen the capacity of agencies responsible for resettlement; c) direct or indirect financing as appropriate of the investment costs of resettlement; and d) encouraging co-operative relations between the government and recipient countries and support for NGOs representing the resettled and indigenous populations.

Where the specific resettlement needs of each project are not known in advance, aid recipients would need to agree with donors on resettlement policies, planning principles, and institutional arrangements. At least a preliminary estimate of total population to be displaced and overall resettlement costs should be made at the outset, as well as an evaluation of proposed resettlement sites.

### **Project Processing and Documentation**

While the preparation of resettlement operations will vary with circumstances and with the nature of the main project, past practices suggest the following broad sequences for effective planning and implementation.

*Project identification.* The possibility of involuntary resettlement should be determined as early as possible and project identification work should search and document technical alternatives to avoid or minimize displacement. Project managers should a) make a preliminary assessment and description of the magnitude, approach, and timing of the resettlement; b) inform aid recipients and affected population groups of the resettlement policy guidelines and plan their participation in planning; c) review past country experience with similar operations; d) invite agencies responsible for resettlement to discuss their policies, plans, and institutional, consultative, and legal arrangements

for resettlement; and e) where appropriate, ensure that technical assistance is provided early to aid recipients.

*Project preparation.* During project preparation, the feasibility of the proposed resettlement must be ascertained in participatory consultation with the affected and host populations whereby local women groups should be involved. Moreover a strategy should be agreed upon, the resettlement plan drafted, and budget estimates prepared. The full costs of resettlement should be identified and included in the total cost of the main investment project.

*Appraisal and negotiations.* The existence of a time-bound resettlement plan and budget must be a condition of initiating appraisal for projects involving resettlement. The appraisal mission should ascertain a) the extent that involuntary resettlement and human hardship will be minimized; b) the adequacy of the plan, including the timetable and budget for resettlement and compensation; c) the availability and adequacy of sites and funding for all resettlement activities; d) the feasibility of the implementation arrangements; and e) the extent of involvement of beneficiaries.

*Implementation and supervision.* Resettlement components should be supervised throughout implementation and continue after the arrival of the resettled population at the new site. Review missions should be staffed with the requisite economic, sociological, and technical expertise.

*Ex post evaluation.* The project completion report should evaluate the outcome of resettlement and its impact on the standards of living of the resettlers and the host population.



## Annex

### ELEMENTS OF THE RESETTLEMENT PLAN

Resettlement policy and objectives should be embodied in resettlement action plans. Below are the basic elements that should be considered during the preparation and formulation of such an action plan.

*Organisational responsibilities.* The organisational framework for managing resettlement must be developed during project preparation and adequate resources provided to the agencies in charge. There may be considerable scope for involving non-governmental organisations (NGOs) in planning, implementing, and monitoring resettlement.

*Socio-economic survey.* Resettlement plans should be based on recent information about size, cultural, economic and ecological characteristics of the population and the likely impact of displacement. Socio-economic surveys should describe i) the scale of displacement; ii) the standard household characteristics and full resource base of the affected population, including income derived from informal sector and non-farm activities, and from common property; iii) the extent to which groups will experience total or partial loss of assets, including control over resources, knowledge and skills; iv) public infrastructure and social services that will be affected; v) formal and informal institutions that can assist with designing and implementing the resettlement programmes; and (vi) attitudes on resettlement options. Socio-economic surveys, recording the names of affected families, should be conducted as early as possible to help prevent inflows of population ineligible for compensation.

*Community participation and integration with host populations.* The cultural and psychological acceptability of a resettlement plan can be increased by moving people in groups, reducing dispersion, sustaining existing patterns of group organisation, and retaining access to cultural property (temples, pilgrimage centres, etc.), if necessary, through the relocation of that property.

The involvement of involuntary resettlers and hosts in planning prior to the move is critical. To obtain effective participation, the affected hosts and resettlers need to be informed about their entitlements and systematically consulted during preparation of the resettlement plan about their options and preferences. Local leadership must be encouraged to assume responsibility for environmental management and infrastructure maintenance. Particular attention must be given to ensure that women and vulnerable groups, such as indigenous people, ethnic minorities and the landless, are represented and actively involved in such arrangements.

Conditions and services in host communities should improve, or at least not deteriorate. Providing improved education, water, health, and production services to both groups fosters a better social climate for their integration.

*Legal framework.* An analysis should be made of the local legal framework relevant to resettlement operations, including i) the scope of eminent domain power and regulations for the valuation of lost assets; ii) applicable legal and administrative procedures, including access of those

affected to the grievance process; iii) land titling and registration procedures; and iv) laws and regulations relating to the agencies responsible for implementing resettlement.

*Compensation for lost assets.* Valuation of lost assets should be made at their replacement cost and in a transparent and openly publicized manner. Cash compensation alone should generally be avoided, except in well justified instances, as it typically leads to impoverishment. Some types of loss -- e.g. loss of access to i) public services; ii) customers and suppliers; and iii) fishing, grazing, or forest areas etc. -- cannot easily be compensated for in monetary terms and access must be sought to equivalent and culturally acceptable resources or earning opportunities. Customary land ownership and usufruct rights must be recognised for compensation purposes to avoid the destitution of former users.

*Land acquisition and productive re-establishment.* Resettlement plans should provide for the fair acquisition of condemned land, the conservation of cultural properties, as well as the identification, acquisition or allocation of land at the new resettlement sites. Land-based productive strategies are commonly the most reliable options for the socio-economic re-establishment of agricultural families; they may include small-scale irrigation development, tree planting schemes, etc. Particular attention needs to be given to lands held under common property regimes and to the needs of the poorest groups.

*Access to training and employment.* General economic growth cannot be relied upon to protect the welfare of the project-affected population. For non-agricultural displaced families, or where the land is not sufficient to accommodate all former farmers, alternative employment and vocational training could be incorporated in the resettlement plan. The resettlement plan should exploit new economic opportunities created by the main investment (e.g., fisheries and aquaculture development in a new reservoir).

*Shelter, infrastructure, and social services.* To ensure the economic and social viability of the relocated communities, adequate resources should be allocated to provide shelter, infrastructure (e.g. water supply, feeder roads), and social services (e.g. schools, health care centres). Since community or self-built houses are often better accepted and more tailored to the resettlers' needs than contractor-built housing, provision of a building site with suitable infrastructure, model house plans, building materials, technical assistance, and "construction allowances" (for income foregone while resettlers build their houses) are options communities should be offered. Planning for shelter, infrastructure, and services should take into account population growth.

*Environmental protection and management.* The environmental assessment of the main investment requiring the resettlement should include the potential environmental impacts of the resettlement. In rural resettlement, if the incoming resettled population is large in relation to the host population, such environmental issues as deforestation, overgrazing, soil erosion, sanitation, and pollution are likely to become serious and plans should include appropriate mitigating measures. Urban resettlement raises other density-related issues (e.g., transportation capacity, access to potable water, sanitation systems, health facilities, etc.). If the likely impacts on the environment and the population are unacceptable, alternative and/or additional relocation sites must be found.

*Implementation timetable, monitoring, and evaluation.* The timing of resettlement should be co-ordinated with the implementation of the main investment component of the project requiring the

resettlement. All resettlement plans should include an implementation timetable for each activity that covers initial preparation, actual relocation, and post-relocation economic and social activities. The plan should include a target date when the anticipated benefits to resettlers and hosts are expected to be achieved.

Arrangements for monitoring implementation of resettlement and evaluating its impact should be developed by the aid recipient agency during project preparation and used during supervision. Monitoring and evaluation units should be adequately funded and staffed by specialists in resettlement and provisions should be made to ensure a participatory approach.